Diapositivas de la asignatura:

Economía del Sector Público

Universidad Nacional de Chimborazo (Riobamba – Ecuador)

This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International

Diego E. Pinilla-Rodríguez

Economía del Sector Público

UNIDAD 1. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Diego E. Pinilla-Rodríguez

10 preguntas

Diego E. Pinilla-Rodríguez

Economía del Sector Público

(ESTADO)

Diego E. Pinilla-Rodríguez

POLÍTICA

- Término de uso común – Multiequivoco.
- Carga negativa.
- Carga positiva.

POLÍTICA

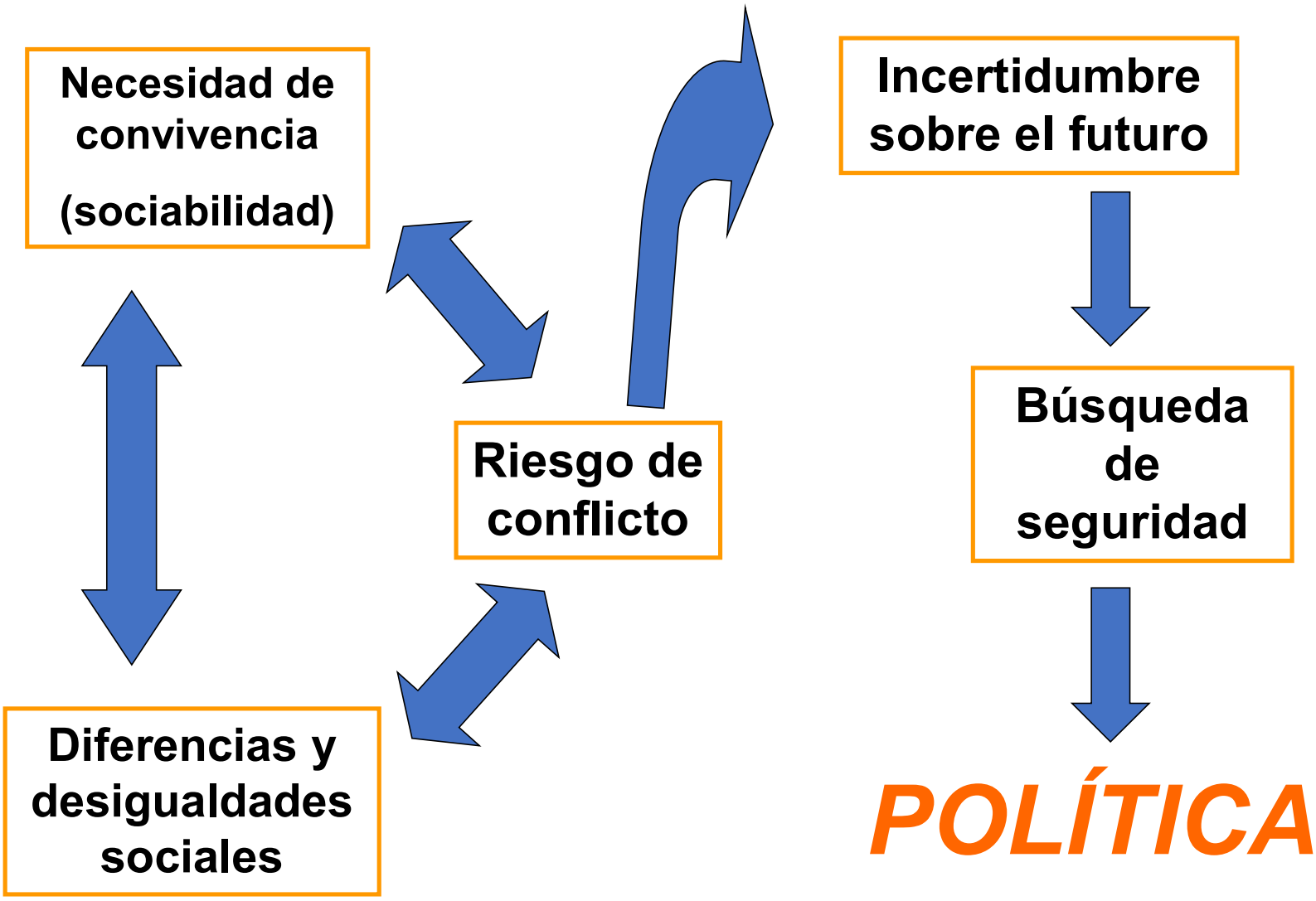
- *Propuesta*:

LA POLÍTICA COMO GESTIÓN DEL CONFLICTO SOCIAL

a) Actividad COLECTIVA.

b) Regula – Gestiona **conflictos** entre grupos.

c) Adopta decisiones OBLIGATORIAS



Diego E. Pinilla-Rodríguez

CONFLICTO

- ¿Por qué la armonía social es la excepción, si la vida en sociedad es ineludible?
- Origen: La **DIFERENCIA** se convierte en **DESIGUALDAD**.
- La distribución de recursos, cargos, oportunidades, riqueza material, instrucción, etc.
- Aventajados = mantener.
- Perjudicados = Expectativas de mejora. Cambio.
- Otros quieren modificar las condiciones movidos por sus principios y valores.

CONFLICTO

- **Política:** Regula la tensión social, cuando otras vías de regulación social parecen ineficaces (fidelidad familiar, cooperación, transacción mercantil) por medio de una **decisión obligatoria -> REGLAS**.

- Es gestión, regulación, manejo **NO** SOLUCIÓN DEFINITIVA.

- Pero si no soluciona ¿Para que sirve? -> **COHESIÓN SOCIAL**.

- La Política busca reducir el riesgo de **DESINTEGRACIÓN SOCIAL**.

- Los desequilibrios serán gestionados de manera eficiente – aceptable para la mayoría del colectivo social.

En la raíz del
CONFLICTO

- No todos gozan de las mismas oportunidades para acceder a los recursos básicos que facilitan el desarrollo máximo de sus capacidades personales, lo que se expresa de varias formas:
  - Habilidades “naturales” (Inteligencia, capacidades físicas, destrezas, etc.)
  - Roles desempeñados (familia, género, edad, parentesco).
  - División social del trabajo.
  - Capacidad de intervenir en los procesos sociales.
  - Clase social, estatus, privilegios, reconocimiento, castas.
  - Identidades simbólicas (Étnicas, religiosas, nacionales).
  - Ubicación en el territorio.

En la raíz del

CONFLICTO

- Estas diferencias crean GRUPOS.
- Hay diferencias más importantes que otras.

	2014	
	Ecuador	**Suecia**
Abonos a teléfonos celulares	**16,605,737.00**	**12,312,533.00**
Comercio (% del PIB)	**58.68**	**85.35**
Crecimiento de la población (% anual)	**1.53**	**0.99**
Crecimiento del PIB (% anual)	**3.67**	**2.33**
Densidad de población (personas por kilómetro)	**64.03**	**23.80**
Desempleo, total (% de la población activa total) (estimación modelado OIT)	**4.60**	**8.00**
Esperanza de vida al nacer, total (años)	**75.87**	**81.96**
Inmunización contra el sarampión (% de niños entre 12 y 23 meses de edad)	**85.00**	**97.00**
Mejora en el suministro de agua (% de la población con acceso)	**86.90**	**100.00**
PIB per cápita (US$ a precios constantes de 2005)	**3,808.71**	**46,035.61**
Población, mujeres (% del total)	**50.00**	**50.06**
Población, total	**15,902,916.00**	**9,696,110.00**
Recursos de agua dulce internos renovables per cápita (metros cúbicos)	**27,818.80**	**17,635.94**
Servidores de Internet seguros (por cada millón de personas)	**34.46**	**1,601.16**
Tasa de mortalidad en un año (por cada 1.000 personas)	**5.13**	**9.20**
Tasa de mortalidad, neonatal (por cada 1.000 nacidos vivos)	**11.10**	**1.60**
Tasa de natalidad, nacidos vivos en un año (por cada 1.000 personas)	**20.78**	**11.90**

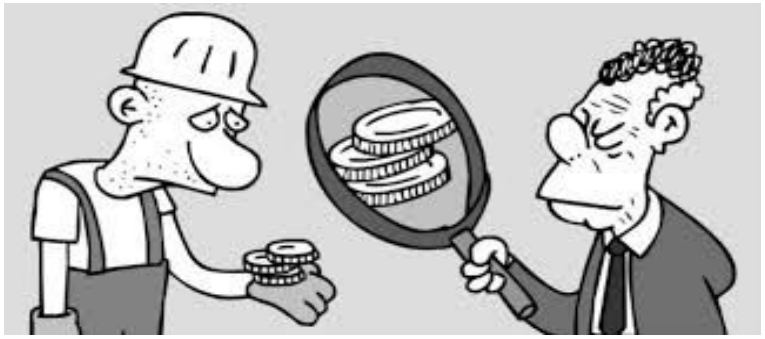
Diego E. Pinilla-Rodríguez

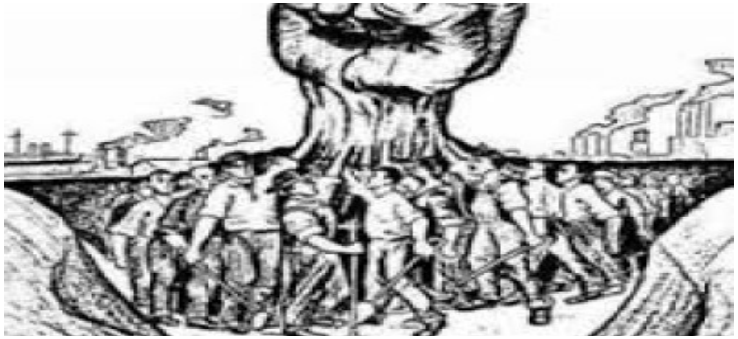
Las fronteras variables de la

POLÍTICA

- No Político -> Político.
- Político -> No.
- La Política tiene “**contornos variables**”.
- Las partes en conflicto defenderán su regulación, o no.
- Se altera a lo largo de la historia – cambios técnicos o culturales.

EJEMPLOS





Diego E. Pinilla-Rodríguez

LAS TRES DIMENSIONES DE LA POLÍTICA

- **ESTRUCTURA** (Modo estable, arquitectura fija) - INSTITUCIONES + REGLAS.
- **PROCESO** (Secuencia de conductas – motivaciones y formas de intervención).
- **RESULTADO** (Respuestas – decisiones).

Taller - discusión

- ¿Cuáles considera que son las diferencias más importantes que se presentan actualmente en la sociedad Ecuatoriana?
- Cuáles son sus actores.
- ¿Interviene la Política? ¿Cómo lo hace?

Economía de mercado a las economías mixtas

- Modelo más general de organización de la vida política y económica (rasgos y principios comunes) – ***Sistema Económico***.

¿Qué producir? - ¿Cómo producir? - ¿Para quién producir?

- Principios esenciales – Coherencia – Instituciones – Reglas (decisiones básicas).
- Las opciones desembocarán en uno u otro sistema económico.
- *Relación con el sistema político.*

Sistema de economía de mercado

Principio de *libre* ***iniciativa del individuo*** (soberanía del consumidor). -> **Maximización del beneficio**.

Mercado: Encuentro y confrontación de intereses. Territorio, campo de flujos de intercambios. Campo de competencia (multiplicidad de sujetos y divisibilidad de objetos de contratación). – Intercambio.

Los deseos e intenciones de los agentes se hacen compatibles a través del **precio**.

Sistema de economía de mercado

Tener en cuenta que …

- Los sistemas reales basados en la economía de mercado se suelen apartar del modelo teórico ideal.

- Los **fallos del mercado** que justifican la incorporación del **Estado**.

VENTAJAS:

- **Asignación eficiente**: Especialización. Evaluación continua (costes – beneficios). Rentabilidad – buena asignación de recursos escasos.

- **Soluciones adecuadas al conjunto**: egoísmo y competencia. Equilibrio económico satisfactorio para individuos y colectividad.

Sistema de economía de mercado

VENTAJAS:

- **Bajos costes de información y transacción**: Descentralizado vs. centralizado.

- **Respecto a la libertad del individuo**: No regulación.

- **Rápida introducción de innovaciones y cambios técnicos**: Cambios en los precios relativos y la competencia inducen a efectuar cambios necesarios en la producción.

- **Desequilibrios sólo temporales**: Eliminación automática de cualquier desequilibrio consecuencia de un choque.

Sistema de economía de mercado

Fallos del mercado:

- **Mercados no competitivos**: Uno o muy pocos demandantes u oferentes.

- **Existencia de efectos externos**: Externalidades. No se incorporan a los precios del mercado todos los efectos secundarios de la producción y el consumo.

    - Costes que no carga el productor.
    - Beneficios para quien no contribuye directamente.

- **Deficiente o nula valoración de los bienes públicos**: No excluyentes y no rivales. "*La tragedia de los comunes*", o "*el problema del gorrón*".

Sistema de economía de mercado

Fallos del mercado:

- **Existencia de rendimientos de escala crecientes**: Uno o muy pocos demandantes u oferentes. Precio ≠ coste marginal.
- **Mala distribución de la renta**: No equidad. No NBI.
- **Fallos en solucionar los desequilibrios y el crecimiento**: Crisis del 29. Equilibrio son alcanzar el empleo total de factores.
- **Necesidades preferentes e indeseables**: Bienes de importancia individual y social, o indeseables.
- **Derivaciones insolidarias en la conducta social**: Competencia y no cooperación.

- **Otros (riesgo moral).**

Tabla 5 Composición del Gasto Público Social según división y grupo

Protección del medio ambiente	Actividades recreativas, cultura y religión
– Ordenación de desechos	– Servicios recreativos y deportivos
– Ordenación de aguas residuales	– Servicios culturales
– Reducción de la contaminación	– Servicios de radio y televisión y servicios editoriales
– Protección de la diversidad biológica y del paisaje	– Servicios religiosos y otros servicios comunitarios
– Investigación y desarrollo *	– Investigación y desarrollo
– Protección del medio ambiente n.e.p	– Actividades recreativas, cultura y religión n.e.p
Vivienda y servicios comunitarios	**Educación**
– Urbanización	– Enseñanza preescolar y primaria
– Desarrollo comunitario	– Enseñanza secundaria
– Abastecimiento de agua	– Enseñanza postsecundaria no terciaria
– Alumbrado público	– Enseñanza terciaria
– Investigación y desarrollo	– Enseñanza no atribuible a ningún nivel
– Vivienda y servicios comunitarios n.e.p	– Servicios auxiliares de la educación
Salud	**Protección social**
– Productos, útiles y equipos médicos	– Enfermedad e incapacidad
– Servicios para pacientes externos	– Edad avanzada
– Servicios hospitalarios	– Supérstites
– Servicios de salud pública	– Familia e hijos
– Investigación y desarrollo	– Desempleo
– Salud n.e.p	– Vivienda
	– Exclusión social n.e.p
	– Investigación y desarrollo
*Correspondiente a la función	– Protección social n.e.p

Fuente: Icefi/BID con base en Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (2001). FMI.

Fallos del sector público:

Generalización de la presencia del sector público en la Economía.
Public Choice (J. Buchanan).

¿La actuación pública genera unos beneficios superiores a sus costos?

- **Imperfecciones derivadas del mercado político**: ¿Los políticos son altruistas y actúan de manera desinteresada? ¿Todos somos ciudadanos informados?

- **Ineficiencia en la producción de bienes públicos**:
  - Interpretar las preferencias.
  - Aumento de la burocracia.
  - Funcionarios mal preparados y sin los incentivos adecuados.

Fallos del sector público:

- **Internalidades**: Costes y/o beneficios privados son asumidos en la toma de decisiones públicas.

- **Externalidades asumidas por los poderes públicos**: como consecuencia de las actividades de los grupos de presión, con efectos para otros grupos sociales.

- **Ignorancia de los costes reales con los que opera la Administración Pública**: Inexistencia de competencia y del riesgo de quiebra.

Fallos del sector público:

Causas:

- **Información limitada**. Consecuencias complejas y difíciles de prever.
- **Control limitado de las empresas privadas**. El Estado no controla totalmente las consecuencias de sus intervenciones.
- **Control limitado de la burocracia**. Ejecución de las leyes por un organismo público. Este puede tardar. Burócratas carecen de incentivos.
- **Limitaciones impuestas por los procesos políticos**.

De la economía de libre mercado a las economías mixtas

- **Economías mixtas**:

  - Funcionamiento se basa esencialmente en el mercado, ***pero*** en las que el sector público asume un papel importante.

  - Las autoridades crean normas e instituciones que corrigen y complementan el mercado.

  - J. M Keynes (1936) *Teoría General del Empleo, El interés y el Dinero.* -> Capitalismo del Estado de Bienestar.

  - Sigue siendo ***capitalismo de mercado****:*

    - La determinación por el mercado de los outputs y las rentas.
    - Propiedad privada de los medios de producción.

  - Pero … el Estado pasa a intervenir ampliamente en la Economía.

  - ASUME la responsabilidad de lograr el pleno empleo y mantener el crecimiento.

De la economía de libre mercado a las economías mixtas

- **Economías mixtas – características:**
  - Libertad individual (económica) es un derecho esencial. El afán de lucro es **bueno**.
  - El **mercado** sigue siendo el mecanismo básico del sistema.
  - La propiedad del capital es prioritariamente de **carácter privado**.
  - Las **unidades de producción** se organizan según su criterio.

- **El Estado asume una serie de funciones:**
  - Establecer y salvaguardar un **marco jurídico**.
  - Salvaguardar la estabilidad de la economía a nivel macroeconómico (precios, empleo, crecimiento, sector externo).
  - Mejor distribución de la renta.
  - Favorecer la eficiencia económica (asignación adecuada de los recursos).

De la economía de libre mercado a las economías mixtas

- Se **define constantemente** las fronteras entre las actividades públicas y las privadas.

- El Estado interviene únicamente en los campos en los que son **más importantes los fallos del mercado** y en los que **existen pruebas** de que su intervención puede suponer una gran mejora.

- Se intenta encontrar la forma de que el Estado y los mercados **actúen conjuntamente**, reforzándose mutuamente.

	OBJETIVOS	VENTAJAS	MEDIOS (Ejemplos)
1	Fortalecer la competencia. Limitar/perseguir las prácticas monopolísticas.	• Mejora de la eficiencia del sistema, vía aumento del excedente del consumidor. • Aumenta la eficiencia técnica. • Favorece el progreso tecnológico.	• Reducción de barreras fiscales y legales. • Establecimiento de medidas preventivas. • Prohibición de fusiones/ absorciones conducentes a posiciones de dominio.
2	Fortalecer la competencia, pero sin olvidar los derechos de los consumidores.	• Aplicable a monopolios naturales porque reduce precios. • Aprovechamiento de empresas y servicios a gran escala.	• Fijación de una tasa de beneficios. • Fijación directa de precios. • Creación de agencias reguladoras.
3	Fortalecimiento de la posición del consumidor *vs.* productor.	• Mejor funcionamiento del mercado. • Protección del consumidor.	• Acciones legislativas: normas sobre producción. • Regulación sobre servicios y productos. • Actuación de las OCU.
4	Lograr un crecimiento económico sostenido y estable.	• Corregir «fallos del mercado». • Alcanzar la mejor utilización de los recursos disponibles en el país.	• Políticas educativas y de sanidad. • Inversiones públicas e infraestructuras. • I+D. • Apertura a los mercados internacionales.
5	Regulación del ciclo económico. Evitar fluctuaciones y tensiones inflacionistas.	• Disminuir los problemas/ desequilibrios.	• Política fiscal, monetaria y mixta.

Preguntas de un economista del sector público en una economía mixtas

- ¿Cuáles son las **principales cuestiones** de las que se ocupa la economía del sector público?
- ¿Cuáles son los **diferentes puntos de vista** sobre el **papel** económico del Estado?
- ¿**Como han evolucionado** con los años y a que se ha debido esa evolución?
- ¿**Como estudian** los economistas la economía del sector público?
- ¿**Cuáles son los principales motivos de discrepancia** entre los economistas sobre las medidas que deben adoptar los Gobiernos?

Preguntas de un economista del sector público en una economía mixtas

- ¿Por que realiza el Estado **unas** actividades económicas **y no otras**?
- ¿**Por que ha variado el alcance de sus actividades** en los últimos cien años y por que desempeña diferentes papeles en cada país?
- ¿Realiza el Estado **demasiadas actividades**?
- ¿**Realiza bien** todas las que intenta realizar?
- ¿Podría desempeñar **más eficientemente** su papel económico?

Economía del Sector Público

- Tradicionalmente "***Hacienda Pública***" Reconocimiento y mejor gestión del presupuesto y los ingresos públicos.

- Sin embargo, la influencia económica de los poderes públicos **va mucho más lejos**, impregnando cualquier actividad con contenido económico.

- La ESP debe **intentar interpretar** todos estos fenómenos **de una forma conjunta y coherente**.

Economía del Sector Público

- Economía Pública es Economía **sustantiva** del Sector Público.

- “Adopción de decisiones colectivas sin la ayuda del mercado, en la actividad de las administraciones públicas y en su financiación" (González-Páramo et al., 2000).

- Los Estados no se configuran ni en una **sociedad completamente liberal**, ni en una **sociedad estatalizada**.

- Se autodenomina como **mixta**. Permanente coexistencia entre una gran intervención pública, por un lado, pero también amplios espacios de "libre" mercado.

Economía del Sector Público

- **Objetivo**. Estudio de las posibilidades de intervención de la Autoridad Pública vía **ingresos y gastos** para **incrementar** el **excedente** y para **gestionarlo mejor**.

- Generar y ayudar a la generación de **excedentes**. Este objetivo puede dividirse en varios, como, por ejemplo:
  - Procurar una asignación eficiente.
  - Impulsar una asignación equitativa.

Economía del Sector Público

- Punto de vista normativo, la intervención pública se justifica en **tres** funciones básicas e indelegables:

- **Promover la eficiencia en la asignación de recursos**: Fallas del mercado alteran la eficiencia asignativa del mercado. El SP debe intervenir de forma que el volumen de producción y la asignación de dicha producción maximice el bienestar social general.

- **Distribución y redistribución de recursos**: La proporción de renta obtenida efectivamente por parte de cada individuo puede diferir de la deseada socialmente. **El segundo teorema del Estado del bienestar**.

- **Intervención macroeconómica**: En un triple sentido: corrección anticíclica, promoción del crecimiento económico y pleno empleo.

Economía del Sector Público

- Los dos principios generales que alumbran la intervención del Sector Público son:

  - **Legitimidad**: El sector público hace lo que hace con la legitimidad recibida y obedeciendo las instrucciones de una entidad superior a la que está subordinada.

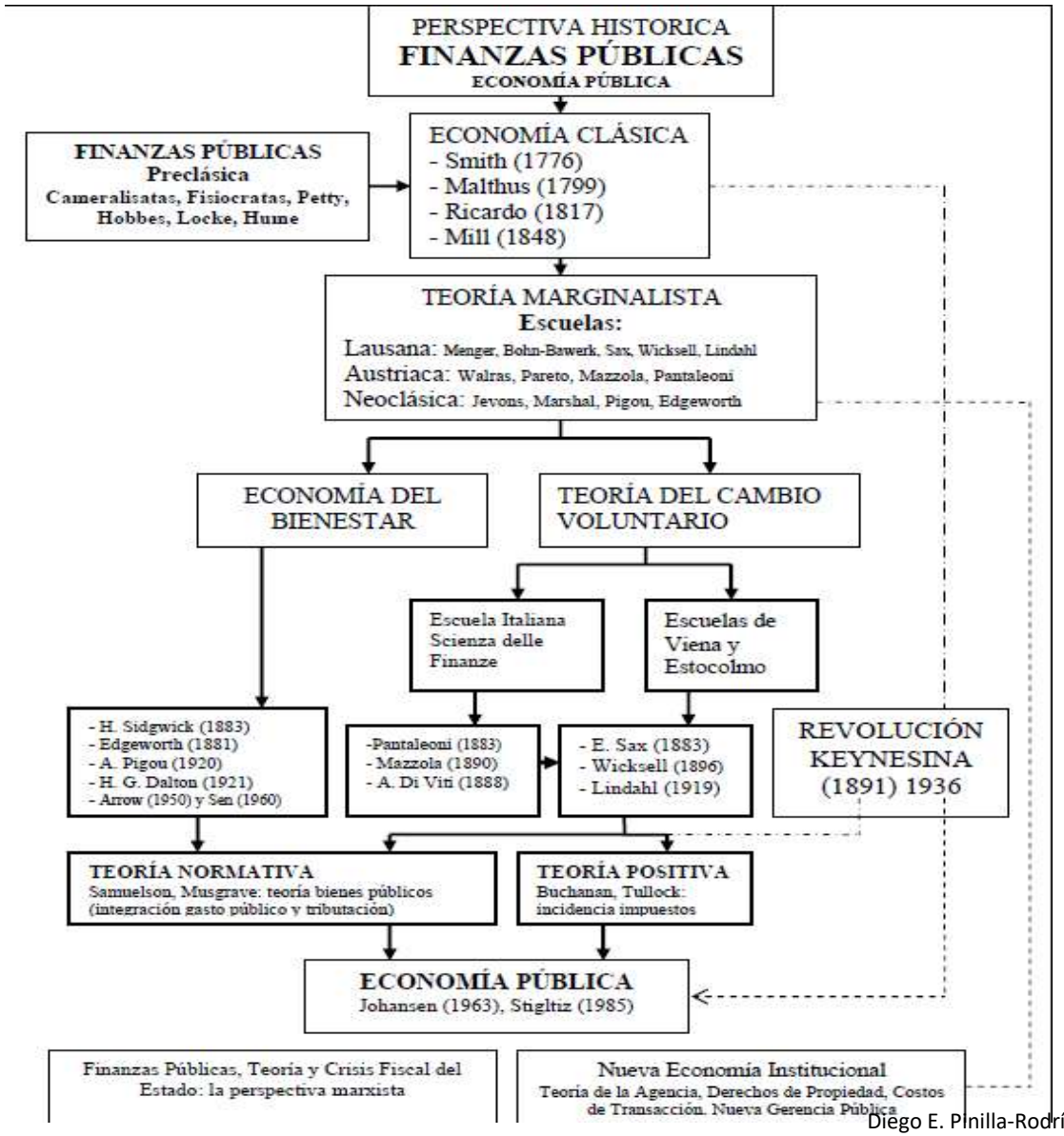
  - **Coacción**: El sector público puede imponer sus decisiones a los individuos en su ámbito de influencia.

Economía del Sector Público

Ejemplo: *La Policía*

- Es un **bien público**.
- **Genera un excedente** (cuesta menos de la utilidad que proporciona).
- **Ayuda** a que el **sector privado genere excedentes** por la seguridad que proporciona en los intercambios.
- **Equidad**. En su financiación, se redistribuye renta (por ej: con impuestos progresivos y contratando a personas desempleadas).

Perspectiva histórica de la ESP



Perspectiva histórica de la ESP

- La Economía como disciplina se ha ocupado tradicionalmente del estudio del **sector privado**.

- El **crecimiento del SP** y su incidencia, aunado a sus **características particulares de decisión política**, condujeron a la constitución de una disciplina autónoma para su análisis.

Perspectiva histórica de la ESP

- Esta disciplina, denominada en principio "**finanzas públicas**", ha empezado a designarse, desde los años setenta del siglo XX, "**economía pública**".

- Limitaciones presupuestales de ingresos, gastos y deuda pública -> *bienes públicos, incidencia de los impuestos y gastos en el bienestar, efectos de las regulaciones públicas, los derechos de propiedad, externalidades y decisiones públicas*.

Perspectiva histórica de la ESP

Historia del **pensamiento** económico

- ¿**Por qué** se **necesita** un **sector público**? - ¿**qué reglas** deberían emplearse para su conducción?

- Economía del bienestar, ciencia política y de las ciencias sociales.

- Producción de **bienes públicos** (sociales o colectivos), problemas de la tributación y el gasto público.

El debate entre lo positivo y lo normativo

- Cuáles son los límites entre lo “científico” y lo no “científico”.
- David Hume (1711-1780) Necesidad de **separar** claramente:
  - **Ser** (lo que es, el mundo).
  - **Deber ser** (cómo se desea que las cosas sean o debieran ser).
- Regla de Hume: Prohibición de discurrir directamente del **ser** al **deber ser**.
- Se convirtió muy pronto en un punto de referencia para definir hasta donde podía llegar un economista en sus afirmaciones, y cuál es el terreno que es propio ya del «arte», de la política.

Los economistas han tendido mucho más a transgredirla que a respetarla.

El debate entre lo positivo y lo normativo

Positivo	*vs.*	Normativo
Descripción		Prescripción
Explicación		Recomendación
Teoría		Práctica
Pensamiento		Acción
Leyes (uniformidades)		Reglas (normas)
Ciencia		Arte
Juicios sobre los hechos		Juicios de valor
Declaraciones en modo indicativo		Declaraciones en modo imperativo
Proposiciones que se pueden probar acerca de hechos		Expresiones, no comprobables, de sentimientos

Fuente: M. Machlup: *Methodology of Economics and other Social Sciences.* Academic Press, Nueva York, 1978.

EL DEBATE ENTRE LO POSITIVO Y LO NORMATIVO

En la **economía del sector público** lo positivo y lo normativo gozan de especial significación y relevancia.

Las proposiciones **normativas** y **positivas** suelen mezclarse continuamente, y se debe estar atento para no malinterpretar los mensajes.

EL DEBATE ENTRE LO POSITIVO Y LO NORMATIVO

Normativo: *Intencionadamente* provoca, puede provocar o aspira a provocar el hombre con su intensión (*deber ser*).

Positivo: Suceden sin que medie intensión de intervención alguna (*ser*).

La separación permite el crecimiento conceptual haciendo una **distinción del ámbito de discusión** en cada momento concreto.

Diego E. Pinilla-Rodríguez

EL DEBATE ENTRE LO POSITIVO Y LO NORMATIVO

Normativo (debería …)

La palabra «debería» tiene dos significados:

Debería lógico: consecuencias de ciertos hechos.

«debería irse ahora, si no quiere llegar tarde».

Debería ético: deseabilidad de ciertas cosas.

«debería irse ahora, porque es de mala educación permanecer aquí demasiado tiempo».

Diego E. Pinilla-Rodríguez

EL DEBATE ENTRE LO POSITIVO Y LO NORMATIVO

Todo científico trata de percibir, describir, modelizar, situaciones reales.

(Economía positiva)

Esto permite "eventualmente recomendar" cuáles serían las actuaciones más adecuadas.

(Economía normativa)

Diego E. Pinilla-Rodríguez

EL DEBATE ENTRE LO POSITIVO Y LO NORMATIVO

Para el alumno de economía es fundamental distinguir entre ambos tipos de proposiciones. Es erróneo decir:

"*Para garantizar el pleno empleo se debe incrementar la racionalidad de los individuos".*

Lo que se puede hacer ≠ sucede

EL DEBATE ENTRE LO POSITIVO Y LO NORMATIVO

Ejemplos:

«es imposible dividir el átomo»

P

«los científicos no deberían dividir el átomo»

N

«¿qué políticas disminuirán el desempleo?»

P

«¿qué políticas reducirán la inflación?»

P

EL DEBATE ENTRE LO POSITIVO Y LO NORMATIVO

Ejemplos:

«¿deberíamos preocuparnos más por el desempleo que por la inflación?»

N

«el desempleo es un problema social más serio que la inflación»

N

EL DEBATE ENTRE LO POSITIVO Y LO NORMATIVO

¿Por qué resulta confuso?

- La clasificación no es exhaustiva. Existen otro tipo de proposiciones: Las analíticas.

- No todas las proposiciones positivas son contrastables –"*los ángeles existen y visitan frecuentemente la tierra*".

- La distinción no se aplica infaliblemente. El deseo de separar lo que es de lo que debería ser es un **ideal y una luz que guía a la ciencia**.

El debate entre lo positivo y lo normativo

- John Neville Keynes (1852-1949)

Economía Política, considerada como **ciencia positiva** (el estudio del «ser», del «cómo son» las cosas, de los hechos).

Economía Aplicada, el llamado «arte», que debía definirse como una rama de la filosofía política y social interesada en las cuestiones económicas.

Se tendió a una delimitación cada vez más estricta de la Ciencia Económica.

De -***Political economy***- en favor de otra mucho más aséptica: ***Economics***

Más en línea con otras denominaciones científicas y con las concepciones positivistas dominantes en las ciencias naturales.

La introducción de **formalizaciones matemáticas**, el **deductivismo** y un creciente grado de **abstracción** tenderán así a consolidar un modo de hacer Economía que se distancia con notable facilidad de la realidad inmediata.

El debate entre lo positivo y lo normativo

- Lionel Robbins (1898-1984) radicalizó más la diferenciar entre lo **positivo** y lo **normativo** a la hora de llevar a cabo investigaciones y estudios económicos.

- El análisis económico **debe prescindir** de **juicios de valor**. Es decir, debe elaborarse como un proceso **científico lógico**, sin connotaciones éticas o de valores morales, sino recurriendo a su comprobación empírica.

- Lo «normativo» aparece asociado a la distinción entre **medios** y **fines**, y al problema de la **elección**, implícito en el concepto de asignación de recursos escasos.

Ahora bien ….

- La distinción entre **fines** y **medios** es relativa a las circunstancias.
- Su ordenación y el grado de preferencia por unos u otros implica siempre la introducción de valoraciones.

El debate entre lo positivo y lo normativo

Sin embargo ….

- La Economía está llamada a ser un tipo de **conocimiento útil**, apto para contribuir a resolver problemas. El economista no puede permanecer alejado de estos.

- Aunque a primera vista pudiera parecer que algunos se abstraían de toda consideración ética, en el fondo de su obra siempre pueden encontrarse prescripciones sobre normas económicas.

- **Una actitud neutral y objetiva es insostenible**. Es difícil separar lo positivo de lo normativo.

EL DEBATE ENTRE LO POSITIVO Y LO NORMATIVO

La Economía como ciencia de fines y medios, es intrínsecamente ideológica (*conjunto de ideas compatibles entre si*).

¿Supone la presencia de la ideología en la formulación de las leyes económicas una pérdida de rigor científico en el análisis?

R:/ **No, y definitivamente no**, si las proposiciones han sido elaboradas con rigor y si la introducción de las valoraciones no es subrepticia, sino explícita y aceptada

EL DEBATE ENTRE LO POSITIVO Y LO NORMATIVO

Conclusión …

La Economía es una ciencia con una *doble vertiente*:

- El análisis teórico se ve impregnado en alguna medida de juicios y/o presupuestos de partida que no pocas veces son ya discutibles.

- Es necesario que la política cuente con una base analítica construida sólidamente a la hora de decidir qué tipo de medidas de política económica sería más conveniente aplicar.

EL DEBATE ENTRE LO POSITIVO Y LO NORMATIVO

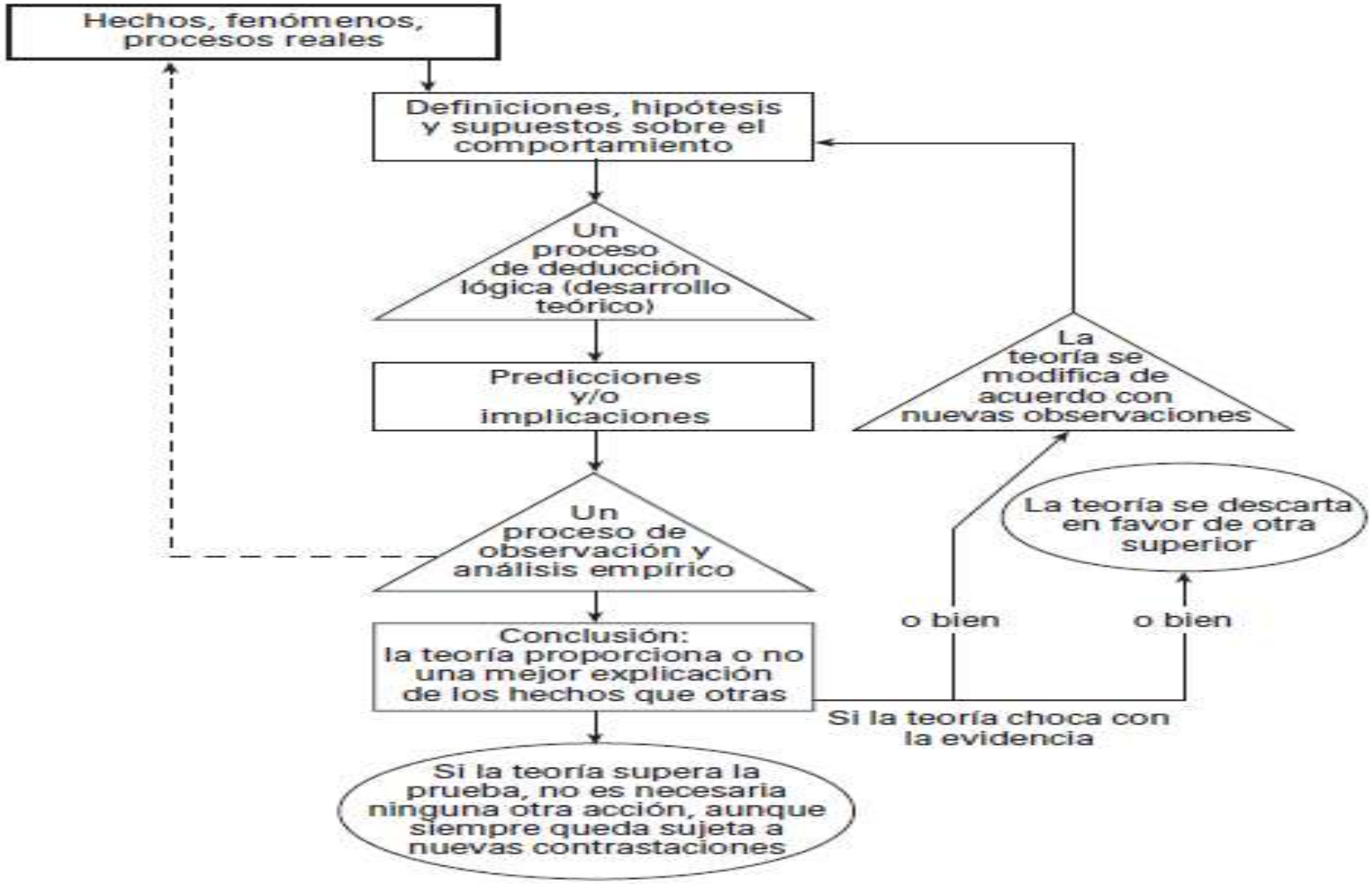
Conclusión …

- Es imposible llegar a la formulación de **proposiciones operativas desprovistas de juicios de valor**.

- Éstos condicionan de forma más o menos explícita la estructura de la intervención del Estado en la economía.

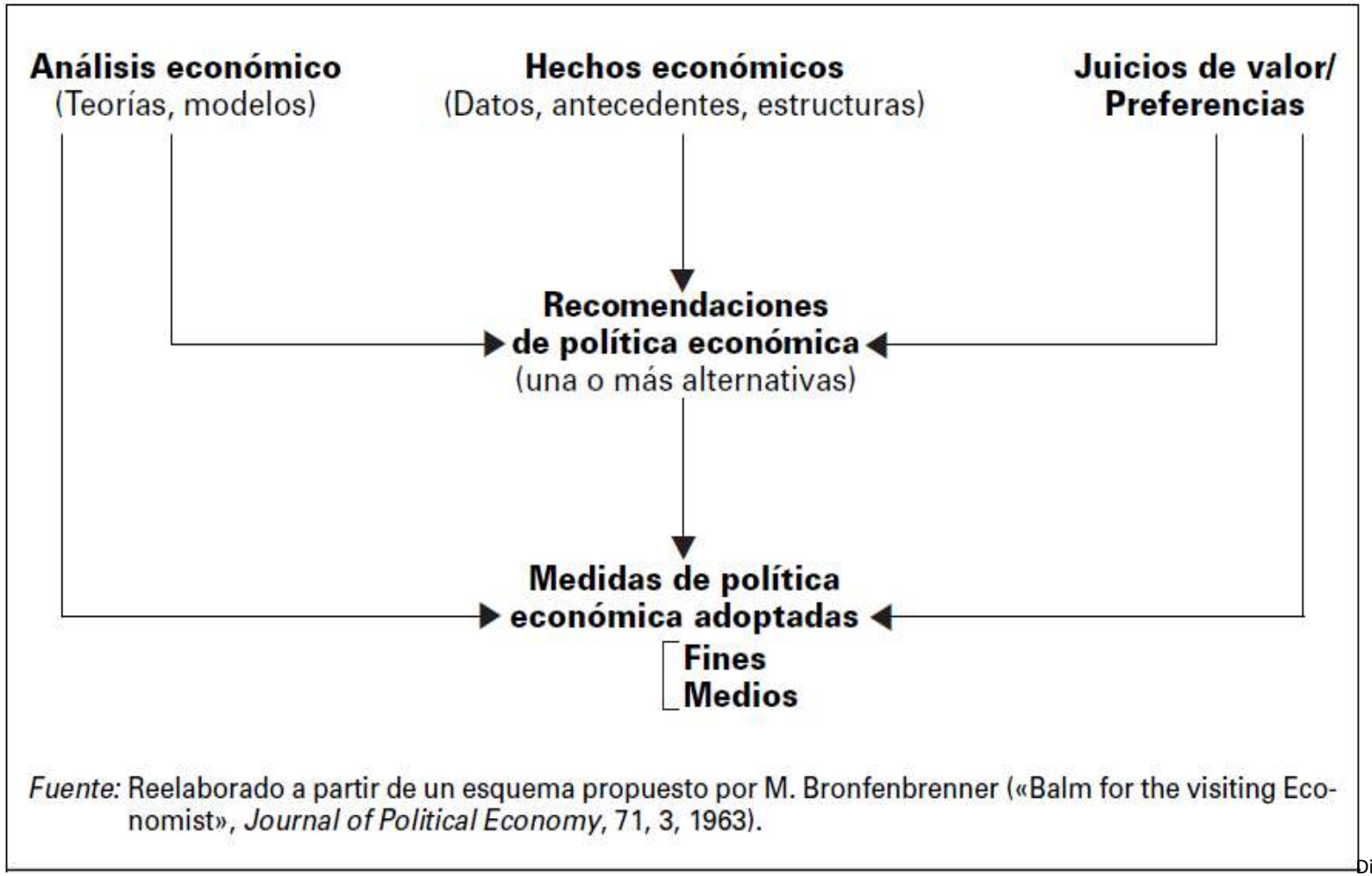
- La determinación de los fines que se trata de alcanzar y de los medios adecuados, así como la circunstancia institucional en que ésta opera.

¿Por qué y hasta cuándo podemos aceptar una «teoría»?



Diego E. Pinilla-Rodríguez

El debate entre lo positivo y lo normativo



Fuente: Reelaborado a partir de un esquema propuesto por M. Bronfenbrenner («Balm for the visiting Economist», *Journal of Political Economy*, 71, 3, 1963).

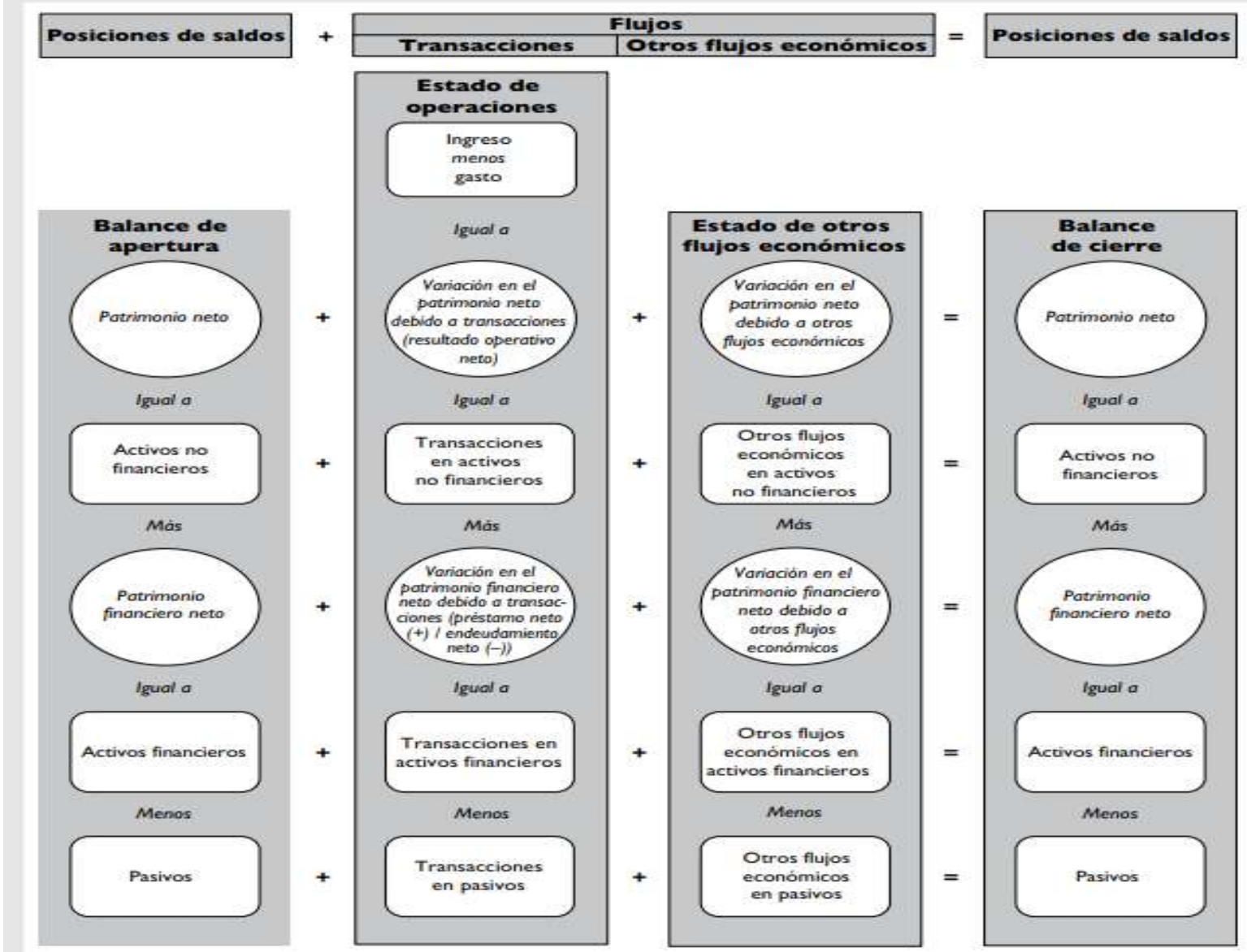
Economía del Sector Público

UNIDAD 1. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

PRESUPUESTO PÚBLICO

Diego E. Pinilla-Rodríguez

Gráfico 4.1 Estructura del marco analítico de las EFP



5.1 Un ***ingreso*** (1) es un aumento del patrimonio neto como resultado de una transacción. Las transacciones de ingreso, según se definen en las EFP, tienen asientos de contrapartida ya sea como aumento de los activos o como reducción de los pasivos, por lo que aumentan el patrimonio neto. Las unidades del gobierno general tienen cuatro tipos de ingresos: i) gravámenes obligatorios en forma de impuestos y ciertos tipos de contribuciones sociales; ii) rentas de la propiedad, derivadas de la propiedad de activos; iii) ventas de bienes y servicios; y iv) otras transferencias cobrables de otras unidades. De estos, los gravámenes obligatorios y las transferencias son las principales fuentes de ingreso para la mayoría de las unidades del gobierno general. Las sociedades públicas no cobran impuestos, sino que derivan sus ingresos de las demás fuentes, en especial las rentas de la propiedad y las ventas de bienes y servicios.

Diego E. Pinilla-Rodríguez

6.1 El ***gasto*** (1) es una disminución del patrimonio neto como resultado de una transacción. Las transacciones de gasto tal como se definen en las EFP tienen asientos de contrapartida que disminuyen los activos o incrementan los pasivos y, por ende, reducen el patrimonio neto. El sector gobierno general tiene dos funciones económicas generales: i) asumir la responsabilidad de proveer ciertos bienes y servicios a la comunidad, principalmente sobre una base no de mercado; y ii) redistribuir el ingreso y la riqueza mediante transferencias (véase el párrafo 2.38). Estas funciones se cumplen en gran medida a través de transacciones de gasto, que en las EFP se clasifican de dos formas: según una clasificación económica y según una clasificación funcional.

Diego E. Pinilla-Rodríguez

EL PRESUPUESTO: CONCEPTO Y PROCESO PRESUPUESTARIO

- El Sector Público necesita **instrumentos** de *ordenación* y *planificación* de sus actividades para lograr dos objetivos básicos:
  - **Control de actividades**: con el fin de someter las políticas de gastos e ingresos al **poder legislativo** que debe aprobar las leyes presupuestarias.
  - **Efectividad y eficiencia**: con la finalidad de racionalizar la gestión pública, permitiendo la consecución de los objetivos de política pública al mínimo coste.
- Estos instrumentos tienen su **ubicación natural en el presupuesto**, marco **jurídico** y **económico** al que deben ajustarse los gastos e ingresos del Sector Público.

EL PRESUPUESTO: CONCEPTO Y PROCESO PRESUPUESTARIO

- Presupuesto público:
  - Plan económico a corto plazo del gobierno.
  - Cuantificación económica de las políticas económicas del gobierno.
  - Expresión contable del plan económico del Sector Público para un período determinado, etcétera.

- **Neumark**: *resumen sistemático y cifrado, confeccionado en períodos regulares, de las previsiones de gastos -en principio obligatorias para el poder ejecutivo- y de las estimaciones de ingresos previstos para cubrir dichos gastos*.

EL PRESUPUESTO: CONCEPTO Y PROCESO PRESUPUESTARIO

- De acuerdo con esta definición, las notas **características** del presupuesto son:

  - 1) **Anticipación**: Siempre una **previsión**. Recoger las operaciones del SP en un período futuro (año próximo).

  - 2) **Cuantificación**: previsiones cifradas en un lenguaje contable, con arreglo a diferentes criterios de ordenación (órganos, categorías económicas, funciones, programas).

  Ingresos y **gastos** presupuestarios están **contablemente equilibrados**, ya que todo gasto tiene una financiación prevista, **lo cual no implica que exista equilibrio en sentido económico**, pudiendo originarse *déficit* y *superávit presupuestarios*.

EL PRESUPUESTO: CONCEPTO Y PROCESO PRESUPUESTARIO

• 3) **Obligatoriedad**: Obligación legal. Autorizaciones para **gastos** tienen un **carácter limitativo**, y no pueden superarse salvo por circunstancias específicas legalmente previstas.

Ingresos, son estimaciones de la **recaudación potencial**. Podrán superarse o no dependiendo de la calidad de las proyecciones.

• 4) **Regularidad**: se elabora y se ejecuta en intervalos regulares de tiempo. Normalmente una duración anual.

Desarrollo cronológico pueden diferenciarse cuatro etapas: 1) **elaboración**, 2) **discusión y aprobación**, 3) **ejecución**, y 4) **liquidación y control**.

CICLO PRESUPUESTARIO - ECUADOR

Programación, Formulación, Aprobación, Ejecución, Evaluación y Seguimiento, Clausura y Liquidación.

(CODIGO ORGANICO DE PLANIFICACION Y FINANZAS PUBLICAS, COPFP)

Diego E. Pinilla-Rodríguez

CICLO PRESUPUESTARIO - ECUADOR

1. Programación (art. 97)

- Se especifican los objetivos y metas señalados en la planificación del Estado.
- Las entidades definen los programas, proyectos y actividades a incorporar en el presupuesto.
- La *Subsecretaria de Presupuesto* del MF elabora las **directrices presupuestarias** (condiciones en las cuales se analiza y se toma decisiones sobre los posibles límites de ingresos y gastos).
- Se elabora los catálogos (listado de instituciones, programas, proyectos) y clasificadores (listado de uso institucional que especifica **la gestión que se va a realizar**, tanto de dónde proviene y hacia dónde irán esos recursos).

CICLO PRESUPUESTARIO - ECUADOR

2. Formulación (art. 98)

- La *Subsecretaría de Presupuestos* del MF recoge los **requerimientos de las instituciones**, con la finalidad de apoyar al cumplimiento de la planificación del Estado, así como lo establecido en el escenario macroeconómico.

- El MF consolida las Proformas Presupuestarias institucionales y genera la Proforma del PGE, bajó los estándares establecidos en catálogos y clasificadores.

- El fin es llegar al balance entre ingresos y gastos y la presentación de la proforma del Estado ante la Asamblea Nacional.

CICLO PRESUPUESTARIO - ECUADOR

Aprobación (Art. 106)

- Elaborada la Pro forma Presupuestaria, la Presidencia de la República la envía a la Asamblea Nacional para su aprobación.

- La Asamblea podrá hacer observaciones y proponer alternativas, sin que altere el monto total de la Proforma.

- Una vez que la Asamblea aprueba la Proforma, ésta se convierte en el Presupuesto Inicial Aprobado, y entrará en vigencia a partir del 1 de enero del siguiente año, sin prejuicio de su publicación en el Registro Oficial.

CICLO PRESUPUESTARIO - ECUADOR

Ejecución

- Todas las entidades ponen en práctica lo establecido en su presupuesto.

- Utilizan los recursos aprobados y cumplen con todas las acciones destinadas a la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros que les fueron asignados con el propósito de **obtener bienes y servicios en la cantidad, calidad y tempo previstos**.

CICLO PRESUPUESTARIO - ECUADOR

Ejecución (art. 113)

- **Presupuesto Inicial**: monto inicial. Valor aprobado por la Asamblea Nacional.

- **Presupuesto codificado**: presupuesto inicial más las reformas realizadas a una fecha de corte durante la ejecución.

- **Presupuesto comprometido**: recursos comprometidos por el Estado a través de convenios y otros documentos legales, de tal forma que son exigibles en el corto y mediano plazo.

CICLO PRESUPUESTARIO - ECUADOR

Ejecución (art. 113)

- **Presupuesto devengado**: Es el monto de las obras, bienes o servicios tramitados por cada entidad, cuyo valor es una obligación de pago por la prestación efectiva realizada.

- **Presupuesto pagado**: Son los pagos efectivos realizados a los proveedores por los bienes o servicios adquiridos. Es la liquidación mediante un desembolso de dinero. La transferencia la realiza el Ministerio de Finanzas, previa la solicitud de la institución que ha contratado al tercero.

CICLO PRESUPUESTARIO - ECUADOR

Evaluación y Seguimiento (Art. 119)

- Medición de resultados obtenidos y los efectos que éstos han producido, así como el análisis de variaciones financieras.
- Causas y proponer medidas correctivas.
- El MF, de manera simultánea a la Ejecución Presupuestaria, realiza el seguimiento y evaluación financiera a las instituciones comprendidas en el PGE, las que a su vez internamente realizan el mismo proceso, pero con las empresas u organizaciones contratadas para brindar bienes y servicios.
- La Subsecretaría de Presupuesto del MF elabora y consolida los informes de evaluación y seguimiento, semestrales y anuales, y los remite a la Presidencia de la República y a la Asamblea Nacional.

CICLO PRESUPUESTARIO - ECUADOR

Clausura y liquidación

- La Ejecución se cierra automáticamente el 31/12 (CLAUSURA). Ninguna institución puede hacer compromisos ni puede realizar operaciones que afecten al presupuesto de ese año.

- Las obligaciones de cobro y pago que quedaron pendientes serán reconocidas en el nuevo período fiscal.

- Realizada la clausura, se hace un **informe económico** de los resultados de la Ejecución Presupuestaria, este ejercicio se conoce como LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA.

- La Subsecretaría de Presupuestos del MF es quien elabora los informes anuales de liquidación presupuestaria que serán aprobados mediante Acuerdo Ministerial, hasta el 31 de marzo del año siguiente, en el mismo se establece el resultado económico del ejercicio fiscal (déficit o superávit)

PRESUPUESTO: **CLASIFICACIONES** Y **FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS**

- Función de control de las actividades del SP.
  - Parlamento concede medios para que se utilicen conforme a la legalidad.

- "**Presupuesto de medios**" -> cómo gasta y en qué lo hace.

- A finales del siglo XVIII – Liberalismo -> la clasificación de los gastos tenía una presentación administrativa (orgánica). Reparto de competencias de gasto por órganos gestores del sector público.

PRESUPUESTO: CLASIFICACIONES Y FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS

- Esta clasificación ha ido completándose. Se pretende definir la naturaleza económica de los gastos realizados (corrientes o de capital) y la finalidad perseguida por los mismos.

  - **Clasificación económica** -> analizar el impacto de la actividad pública sobre la actividad económica nacional. Gastos e ingresos agrupados en capítulos que pueden integrarse en la contabilidad nacional (*ej. Capítulo ingresos – ingresos directos y cotizaciones sociales)*.

  - **Clasificaciones funcional y de programas** -> presentar de forma breve y expresiva la cuantía de recursos destinada a los principales propósitos u objetivos perseguidos por el SP.

  - Funcionales -> **políticas** y por **grupos funcionales**.

PRESUPUESTO: CLASIFICACIONES Y FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS

- **Políticas de gasto**: áreas de actuación del SP Ej. cuatro grandes áreas: 1) Servicios Públicos Básicos, 2) Gasto Social, 3) Actuaciones de Carácter Económico, y 4) Actuaciones de Carácter General.

- **Por grupos funcionales** -> Igual que la anterior - se diferencia por realizar una importante desagregación en funciones, subfunciones y programas. Clasificación COFOG (Classification of the Functions of Government):

  - 1) Servicios Públicos Generales, 2) Defensa, 3) Orden Público y Seguridad, 4) Asuntos Económicos, 5) Protección ambiental, 6) Vivienda y Servicios Comunitarios, 7) Salud, 8) Actividades Recreativas, Cultura y Religión, 9) Educación, y 10) Protección Social.

PRESUPUESTO: CLASIFICACIONES Y FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS

- **El presupuesto tradicional**:
  - Fórmula satisfactoria para el control de un SP pequeño.
  - No son relevantes la oportunidad y el fin con que se utilizan los fondos públicos.
- SP aumenta en peso y complejidad, la no utilización de criterios racionales tiende a introducir rigidez en el presupuesto e incentiva tácticas negociadoras que basan la elaboración del presupuesto en **reglas incrementalistas**:
  - (Wildavsky), significa la aceptación de los gastos realizados en el año actual como base, prestándose atención tan sólo a los incrementos para el año siguiente.
- Demandas socioeconómicas variadas y crecientes en un contexto de escasez de recursos -> no tiene en cuenta los objetivos que se pretenden alcanzar.

PRESUPUESTO: CLASIFICACIONES Y FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS

Convertir al presupuesto en un instrumento de asignación **eficiente** de recursos requiere que éste se elabore como un presupuesto por **objetivos** o por **programas**.

- **Por programas** -> eficacia a largo plazo mediante el análisis y la evaluación continuada de los programas públicos. Eficacia relativa de los programas alterativos de gasto para alcanzar un objetivo.
  - Clave la definición y expresión de objetivos de acuerdo con las necesidades (indicadores y el desarrollo de medidas de costes y de resultados).
  - Debe adaptarse al ciclo anual del presupuesto de medios, pero la consecución de objetivos puede necesitar de varios años.
  - Facilita la dirección estratégica de la actividad pública, enlazando el presupuesto anual con la planificación plurianual.
  - Por lo ambicioso de sus objetivos, el presupuesto por programas no ha tenido el resultado esperado en muchos países.

PRESUPUESTO: CLASIFICACIONES Y FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS

- **Presupuesto base cero**:
  - Técnica para controlar el crecimiento del gasto público.
  - No dar por sentado ninguno de los créditos presupuestarios, que podían reducirse, mantenerse o aumentar.
  - Los gestores debían suministrar estimaciones sobre el impacto en los distintos programas de un volumen de gasto menor, igual o mayor al del año previo.
  - Falta de operatividad -> buena parte de los programas de gasto se corresponde con derechos ciudadanos que se verían cuestionados si se plantea un escenario de reducción del gasto importante.
  - Su principal aportación, en cambio, se asocia a que pone en cuestión las técnicas incrementalistas.

El presupuesto y la economía: indicadores de política presupuestaria

- **Conceptos de Déficit (Superávit) Público**
  - El presupuesto registra necesariamente un equilibrio formal o contable, ya que no pueden realizarse gastos sin disponer de algún tipo de financiación.
  - Económico -> el presupuesto registra un déficit (superávit) cuando ciertos gastos son mayores (menores) que determinados ingresos.
  - Dependiendo del tipo de gastos e ingresos que consideremos tendremos un concepto de déficit o superávit diferente, cuya medida va a depender de factores como:
    - Las instituciones públicas contempladas,
    - Las operaciones que se consideran integradas en el saldo presupuestario,
    - El momento del registro o contabilización de los ingresos y los gastos,
    - La realización o no de ajustes por inflación, y
    - Carácter coyuntural o cíclico y estructural o permanente.

El presupuesto y la economía: indicadores de política presupuestaria

- **Capacidad o necesidad de financiación (superávit o déficit no financiero).**
  - Saldo de la cuenta de capital, obtenido como diferencia entre los ingresos y los gastos no financieros.
  - Refleja la situación excedentaria o deficitaria de fondos una vez han sido atendidos los gastos corrientes y de capital.
  - Medida utilizada para realizar comparaciones internacionales e inter-temporales de la actuación económica de las Administraciones Públicas.

El presupuesto y la economía: indicadores de política presupuestaria

- **Superávit o déficit primario**
  - Suma del saldo de la cuenta de capital (positivo si existe capacidad de financiación, y negativo en caso de necesidad de financiación) y la carga neta de intereses de la deuda pública.
  - Llamando SNF, al saldo no financiero (capacidad o necesidad de financiación) en el año t, It, a los intereses de la deuda, i, al tipo de interés medio de la deuda y Bt-1, al volumen de deuda pública en el año anterior, el saldo primario (SPt) es:

$$SPt = SNFt + It = SNFt + i\ Bt\text{-}1$$

  - Puesto que esta carga de intereses está en buena parte predeterminada por la política presupuestaria de años anteriores, el SP refleja mejor que el SNF la orientación más o menos estricta del presupuesto del año en curso.
  - En las comparaciones internacionales, el saldo primario se utiliza como indicador del grado de disciplina o sostenibilidad de la política presupuestaria.

El presupuesto y la economía: indicadores de política presupuestaria

- **Capacidad o necesidad de endeudamiento (variación de pasivos financieros).**

  - Importe por el que el SP ha de endeudarse para atender todas sus operaciones, ya sean corrientes o de capital, ya sean puramente financieras.

  - NE se obtiene sumando la necesidad de financiación (NFt) (o restando la capacidad de financiación) a la variación neta de activos financieros (VAFt) (y sumando, en su caso, las variaciones de pasivos que suponen gasto en el ejercicio):

$$NEt = NFt + VAFt$$

  - Valioso en períodos en los que el SP presta cantidades importantes a otros sectores, o bien cuando recupera cantidades prestadas. La necesidad de endeudamiento ofrece información útil para los analistas financieros.

El presupuesto y la economía: indicadores de política presupuestaria

- **Capacidad o necesidad de financiación - gastos de inversión.**
  - Se eliminan los gastos de inversión pública.
  - Contrastar el cumplimiento de la llamada regla de oro, según la cual estaría justificado mantener un déficit en la medida en que viniese motivado por los gastos de inversión, ya que los rendimientos futuros de esa inversión ofrecerían la base impositiva de la que recaudar para hacer frente al pago.

El presupuesto y la economía: indicadores de política presupuestaria

- **Saldo de caja**
  - Diferencia entre ingresos y pagos de caja ocasionados por las operaciones presupuestarias y extra-presupuestarias realizadas en el ejercicio, con independencia del año en el que se devengaron los derechos o se reconocieron las obligaciones.
  - Este saldo explica las variaciones en el saldo de la cuenta corriente del Tesoro en el Banco Central y es, por ello, la magnitud más relevante para el suministro de liquidez al sistema.

El presupuesto y la economía: indicadores de política presupuestaria

- **Saldo de gestión.**
  - Refleja la variación en las operaciones reales, imputadas éstas de acuerdo con el criterio de devengo, es decir, en el momento en el que se reconocen los derechos y las obligaciones, con independencia de cuando se hagan efectivas en caja.
  - Este saldo es la capacidad o necesidad de financiación en términos de Contabilidad Nacional.

El presupuesto y la economía: indicadores de política presupuestaria

- **Superávit o déficit real.**

  - La inflación afecta al valor real de los activos y los pasivos financieros.
  - Lo más frecuente es que los gobiernos sean deudores netos, con lo que será necesario realizar ajustes por inflación si deseamos conocer su déficit real. Este puede ser definido como la variación en el endeudamiento real entre dos períodos.
  - DRt, al déficit real en el año t, Bt, a la deuda pública y πt a la tasa de inflación, podemos escribir:

$$DRt = Bt,/Pt - Bt\text{-}1/\ Pt\text{-}1 = NFt\ /\ Pt - \pi t\ (Bt\text{-}1/\ Pt)$$

El presupuesto y la economía: indicadores de política presupuestaria

- **Superávit o déficit estructural.**

- La cuantía del saldo presupuestario está determinada tanto por la actuación del propio SP como por las oscilaciones coyunturales de la actividad económica -> estabilizadores automáticos.

- Saldo total = Componente discrecional (política fiscal del gobierno) + componente automático que depende del ciclo económico, Se denomina al primer componente saldo estructural o saldo ajustado por el ciclo, mientras que al segundo se lo conoce como saldo cíclico o coyuntural.

- Si se desea conocer la orientación expansiva o contractiva de la política presupuestaria, es necesario tratar de separar ambos componentes, ya que sólo el componente estructural puede ofrecer una medida de la orientación de la política presupuestaria.

El presupuesto y la economía: indicadores de política presupuestaria

- **Superávit o déficit estructural.**

- En un contexto de déficit público, si llamamos DEt, al déficit estructural en t y DYt, al déficit coyuntural, el déficit público total o saldo observado (necesidad de financiación) admite la siguiente descomposición:

$$NFt = DEt + DYt$$

Donde:

$$DYt/\ Yt = f(Yt/\ Y^*t - 1)\ f' < 0$$

- Siendo f una función monótona, Yt, la producción efectiva, Y* la producción tendencial -o la producción potencial en algunos casos, e Yt/Y*t -1 el llamado output gap o gap de producción (diferencia, en términos porcentuales, entre la producción observada y la estimada como potencial).

Economía del Sector Público

UNIDAD 2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA POR EFICIENCIA

INTRODUCCIÓN GENERAL A LA INTERVENCIÓN PÚBLICA

Eficiencia económica

Diego E. Pinilla-Rodríguez

Introducción general a la intervención pública

- La intervención puede darse por tres funciones fundamentales:
  - La eficiencia.
  - La equidad.
  - La optimización macroeconómica.

Introducción general a la intervención pública

- **La eficiencia**:

- Número de intercambios inapropiado, ya sea por razones **técnicas** o **económicas**.

- La cantidad que se intercambia en el mercado se considera socialmente ineficiente para la **eficiencia global de la economía**. Situaciones como:

  - Cantidades intercambiadas ineficientes por fallos del mercado.
  - Bienes preferentes o bienes prohibidos.
  - Estrangulamientos de la producción de bienes debido a ineficiencias en un mercado.
  - Etc.

Introducción general a la intervención pública

- **La eficiencia**:

- Tres puntualizaciones:

  - **a)** Considerar la cantidad intercambiada de un bien como **ineficiente** se basa en un análisis **estrictamente positivo**. El *sub* o *súper* consumo está perjudicando la eficiencia global del sistema.

  - A veces es difícil porque no tenemos suficiente conocimiento económico. Se incorporan intuiciones.

  - Esta limitación en el análisis no puede confundirse con que el análisis sea normativo.

Introducción general a la intervención pública

- **La eficiencia**:
- Tres puntualizaciones:
  - **b)** Las cantidades que se consideran inapropiadas pueden serlo por **exceso** como por **defecto**.
  - **c)** El perjuicio a la eficiencia debe ser general. El impacto debe ser sobre la eficiencia general. Para limitar los derechos de libre albedrio individual, debe existir un perjuicio social relevante.

- **Condiciones necesarias** para la intervención pública por eficiencia (resumen):
  - Mercado produce una cantidad no eficiente.
  - La ineficiencia perjudica la eficiencia general del sistema.
  - La intervención no provoca una mayor ineficiencia.

Introducción general a la intervención pública

- **Economía de mercado y eficiencia**

Las decisiones autónomas e independientes de distintos actores, en unas determinadas condiciones (**competencia perfecta**) pueden conseguir la producción máxima (imposible producir más de un bien sin reducir en la producción de otro).

1er teorema fundamental de la economía del bienestar

Introducción general a la intervención pública

- **La eficiencia**:
- En definitiva, las condiciones de eficiencia pueden ser alcanzadas por los **mercados competitivos**, cuyas **condiciones** son:
  - **Supuestos de competencia**: Los agentes aceptan los precios como dados, nadie puede influir ni en la cantidad ni en el precio de mercado.
  - **Supuesto de rivalidad y exclusión**: Todas las interacciones económicas tienen lugar en el mercado y están reflejadas en los precios.
  - **Supuesto de información perfecta**: Todos los agentes disponen de toda la información relevante sin coste alguno.
  - **Supuesto de mercados perfectos**: Se produce un sistema de mercado de todas las mercancías y no sólo de la capacidad presente sino también futura.

Introducción general a la intervención pública

- **La eficiencia**:
  - En presencia de fallos del mercado los mercados reales no garantizan la eficiencia.
  - El incumplimiento de cada uno de los supuestos da lugar a un "fallo del mercado".
  - Condición necesaria más no suficiente para la intervención pública.

¿Por qué la intervención pública?

- El crecimiento del SP ha ido acompañado de un importante proceso de **teorización normativa**.
  - ¿Qué justifica la intervención del SP en la asignación de los recursos?
  - ¿En qué áreas debe producirse la intervención?
  - ¿Bajo qué condiciones?

La teoría de los fallos del mercado

(De la perspectiva de la moderna **Economía del Bienestar**)

Economía del Bienestar

- Unidad básica de análisis: el **individuo**.
  - Sujetos activos del proceso asignativo.
  - En función de sus preferencias es posible juzgar **qué asignaciones** son mejores.
- Con intercambios voluntarios en el mercado, la acción colectiva se justifica por:
  - **Inexistencia** o **insuficiencia** de **ciertos intercambios** por razones técnicas o económicas que favorecen una estrategia de **no cooperación** entre los individuos.
  - Juicios de valor sobre lo "equitativo", en los procesos asignativos.

Economía del Bienestar: eficiencia

- El mercado puede producir resultados ineficientes que **sólo** mediante la **acción colectiva** pueden ser corregidos.

- ***Eficiencia económica***: mejor uso posible de los recursos limitados de los agentes económicos.
  - No desperdicia recursos, maximizando el bienestar de los individuos.
  - No es posible reasignar los recursos existentes de tal forma que algún(nos) individuo(s) mejoren, **sin** que otro(s) empeore(n). -> *Pareto eficiente* o *Pareto óptima.*

Economía del Bienestar: eficiencia

- ***Pareto superioridad***: mejor uso posible de los recursos limitados de los agentes económicos.
  - No desperdicia recursos, maximizando el bienestar de los individuos.
  - No es posible reasignar los recursos existentes de tal forma que algún(nos) individuo(s) mejoren, sin que otro(s) empeore(n). -> *Pareto eficiente* o *Pareto óptima.*
  - Una asignación *A* es pareto superior a *B*, cuando al pasar de *B* a *A* algún (o todos los) individuo(s) mejoran sin que nadie empeore.
  - Dominación exigente – nadie se opondría.
  - Sí y sólo si no existe ninguna otra Pareto superior.

Economía del Bienestar: eficiencia

- ***Pareto superioridad***: mejor uso posible de los recursos limitados de los agentes económicos.
  - Una asignación es más eficiente que otra cuando es Pareto superior a ésta.
  - La eficiencia es máxima (la asignación es eficiente) cuando es Pareto óptima.
- Actividad económica: producción y consumo.
  - Producción eficiente: *lo más posible*.
  - Consumo eficiente: *De la forma más acorde con sus preferencias*.
  - Eficiencia global: **eficiencia producción + eficiencia en el consumo**.

Eficiencia en la producción

- No es posible producir más cantidad de un bien sin disminuir la cantidad producida por otros (por reasignación de factores de producción).

- Ejemplo:

  - Sólo dos bienes (*X* y *Y*) y dos factores (*K* y *L*).
  - La asignación eficiente de factores de producción será la que resuelve el siguiente problema:

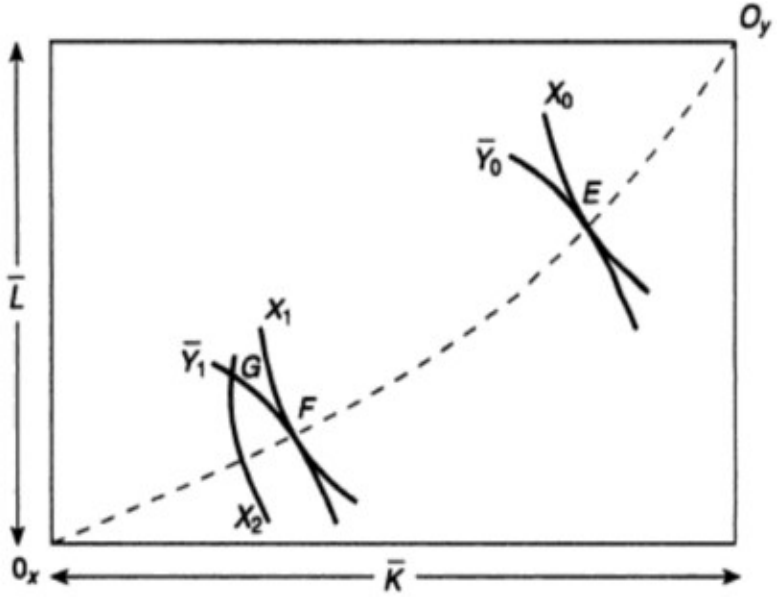
$$\begin{aligned} &\text{Max } X\,(K\text{x},L\text{x}) \\ &\text{s.a. } Y\,(K_Y,L_Y)=\acute{Y} \\ &\qquad K_x+K_Y=K' \\ &\qquad L_x+L_Y=L' \end{aligned} \qquad (1)$$

  - La productividad de los factores es positiva.
  - Estrictamente cóncavas (productividad marginal decrecientes).

Eficiencia en la producción

- **Condición de eficiencia**: Se iguala la cantidad de trabajo de la que cada sector está dispuesto a prescindir para incorporar una unidad adicional de capital, dado un volumen de producción.

$$RMTS^{X}_{KL} = RMTS^{Y}_{KL}$$

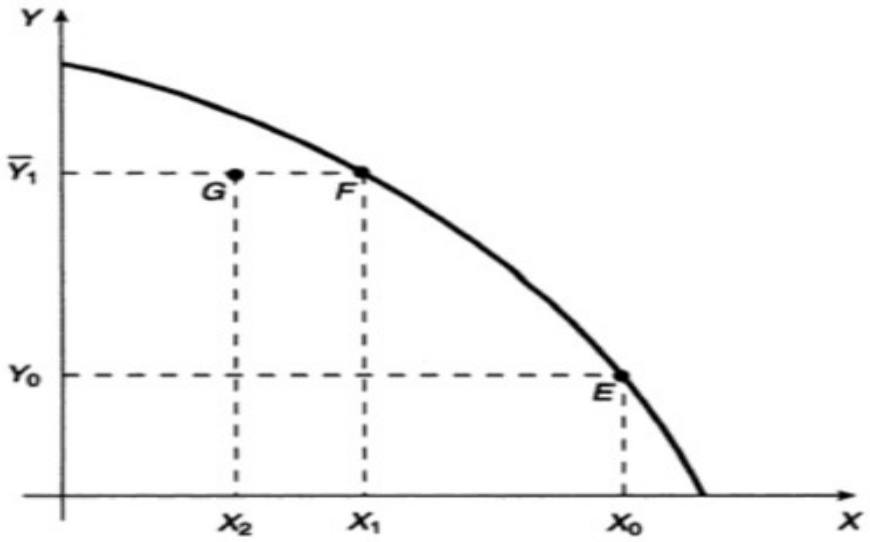


Eficiencia: tangencia entre la isocuanta asociada a un nivel dado de *Y* y la isocuanta de *X* más alejada del origen X_0

Eficiencia en la producción

- Las combinaciones de *X* y *Y* que resulta de resolver (1) para diferentes valores de *Y* constituyen la **frontera de posibilidades de producción**, cuya pendiente es la relación marginal de transformación entre *X* y *Y*.

- Indica el coste mínimo de producir una unidad adicional de *X* en términos de unidades de *Y* que se dejan de producir.



Eficiencia en el consumo

- Dadas unas cantidades fijas de bienes, no es posible aumentar el bienestar de un individuo, sin reducir el de otro (u otros), mediante redistribuciones de bienes.

- Ejemplo:

  - Sólo dos individuos (*A* y *B*) y dos bienes (*X* y *Y*).
  - La asignación eficiente de factores de producción será la que resuelve el siguiente problema:

$$\text{Max } U^A(X^A, Y^A)$$

$$\text{s.a. } U^B(X^B, Y^B) = \acute{U}^B \qquad (2)$$

$$X^A + X^B = \acute{X}$$

$$Y^A + Y^B = \acute{Y}$$

- Las U^i son crecientes en el consumo de ambos bienes (utilidades marginales positivas.
- Cóncavas (marginales decrecientes).

Eficiencia en el consumo

- En el óptimo consumo, *A* y *B* intercambian *X* e *Y*, hasta que se igualen las relaciones marginales de sustitución de ambos:

$$RMS^{A}_{XY} = RMS^{B}_{XY}$$

- Punto de tangencia entre las curvas de indiferencia de *A* y *B*, la valoración de X en términos de unidades de Y, será igual para ambos consumidores.

- Las ganancias potenciales de bienestar a través del intercambio habrán sido agotadas.

- $RMS^{A}_{XY} > RMS^{B}_{XY}$ _ ->

    - Dado un nivel de utilidad del sujeto *B,* este exigirá menos unidades del bien *Y* a cambio de la entrega de una unidad *X*, de las que el sujeto *A* está dispuesto a entregar.

    - Si el intercambio se materializa, el individuo A mejorará su posición, lo que implica que la situación inicial no era suficiente.

Eficiencia global

- La eficiencia en el consumo toma las cantidades de *X* e *Y* como fijas.

- En realidad, estas cantidades son variables, y para alcanzar una asignación Pareto óptima, deben ser producidas eficientemente. Entonces:

$$\text{Max } U^A(X^A, Y^A)$$

$$\text{s.a. } U^B(X^B, Y^B) = \acute{U}^B$$

$$X^A + X^B = X \qquad (3)$$

$$Y^A + Y^B = Y$$

$$Y = F(X)$$

- Donde *F*(.) es la función de transformación o ecuación de frontera de posibilidades de producción.
- La solución de (3) implica que:
- $RSM^A_{XY} = RSM^B_{XY} = RMT_{XY}$

Eficiencia global

- Se igualan las valoraciones relativas entre sí, y además estas valoraciones marginales se igualan al coste marginal físico de producir *X* en términos de *Y.*

- Implica eficiencia en la producción y el consumo.

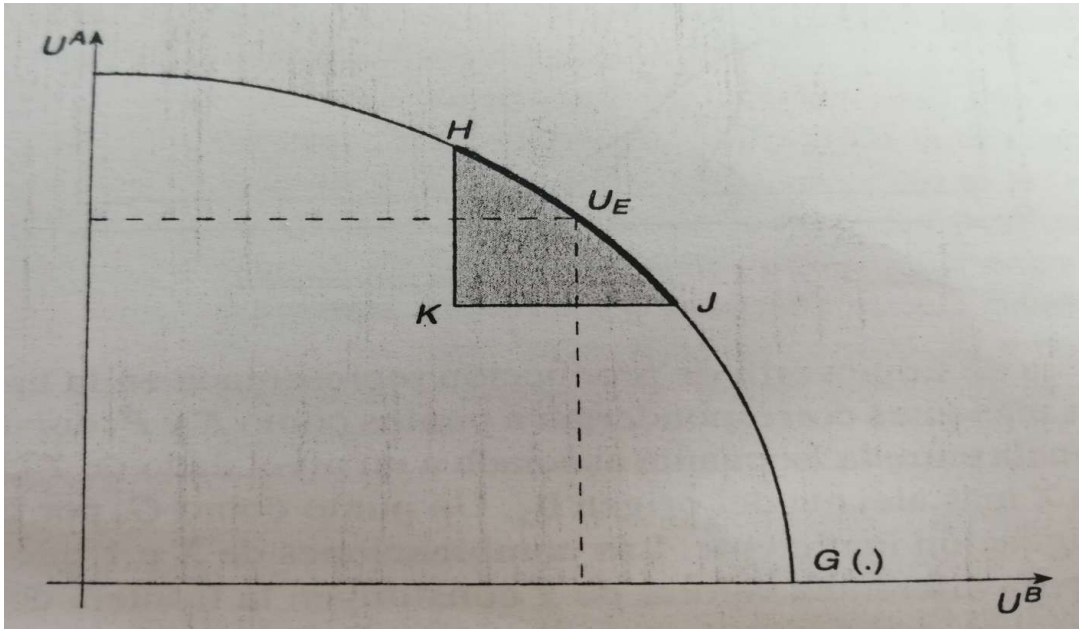
- Consumo *X* > coste marginal *X* -> aumentando la producción de *X* el bienestar de los individuos crecería en mayor medida que el coste de producción.

- Consumo *X* < coste marginal *X* -> eficiente reducir la producción.

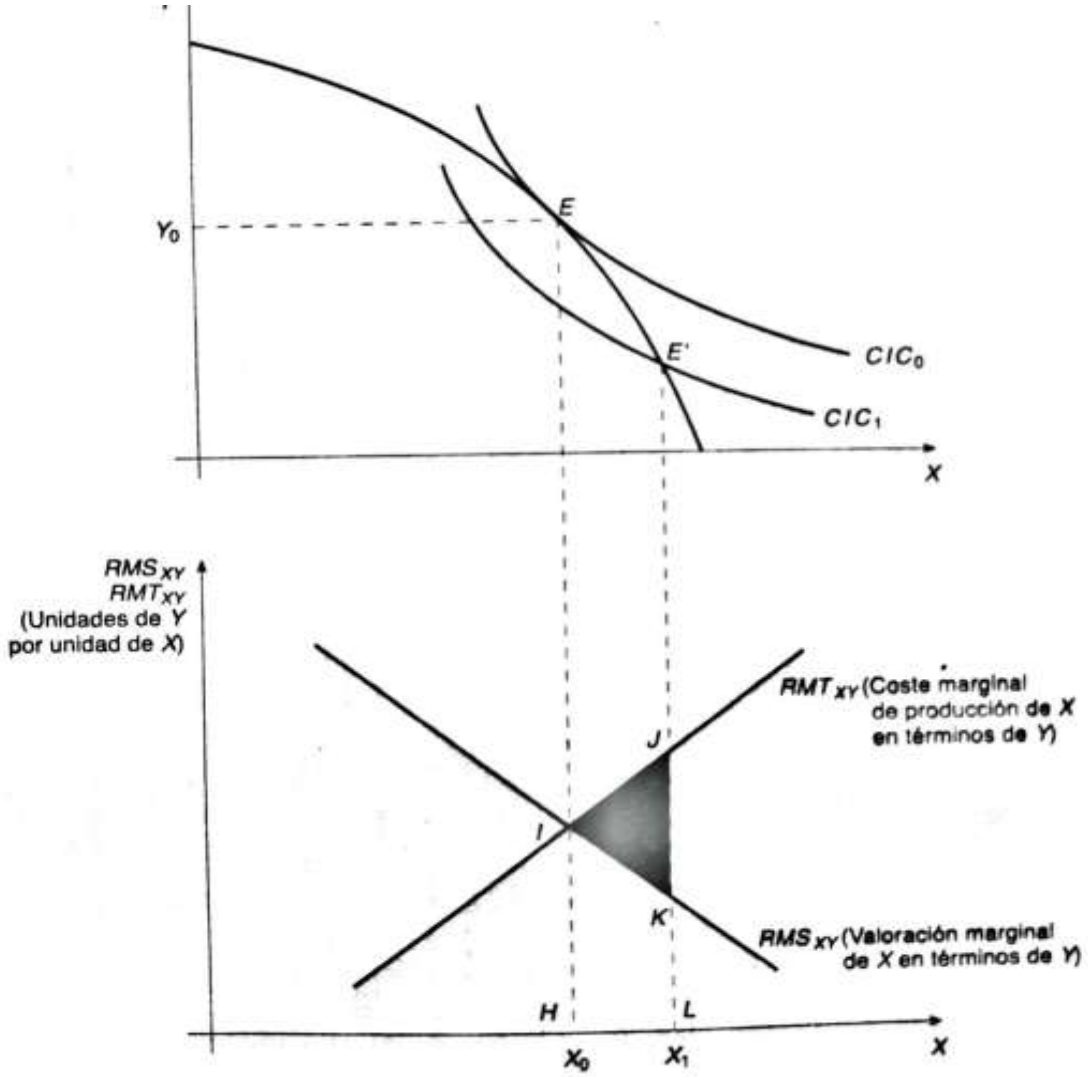
Eficiencia global

Frontera de posibilidades de producción

- Utilidad máxima que puede obtener un individuo *A* dado un nivel predeterminado de utilidad para *B.*
- La zona rayada *HJK* es el conjunto de asignaciones Pareto superiores a *K.*
- Sólo son Pareto óptimos los puntos del segmento *HJ.*



Eficiencia



La relación entre RSM_{XY} y X puede entenderse como una curva de demanda de X (valoración marginal de X en términos de Y)

La relación entre RMT_{XY} y X puede entenderse como una curva de oferta de X (valoración marginal de X en términos de Y)

¿Son eficientes los mercados competitivos?

- Relación entre el sistema de precios en equilibrio y las condiciones de optimalidad de Pareto.
- La empresa demandará las cantidades de factores que resuelvan el siguiente problema:

$$\text{Max } B_X = p_X X - wL_x - rK_X$$

$$\text{s.a.} \qquad X = X(L_x, K_X)$$

- Los consumidores tratarán de maximizar su utilidad, adquiriendo cantidades de bienes de acuerdo con sus preferencias y tomando como dados los precios y las participaciones en la propiedad del capital de las empresas. Para el consumidor *A* el equilibrio competitivo se alcanza:

$$\text{Max } U^A = U^A(X^A, Y^A)$$

$$\text{s.a.} \quad p_X X^A + p_Y Y^A = R^A$$

Las empresas productoras de *Y* y el consumidor *B* resuelven los mismos problemas de decisión.

¿Son eficientes los mercados competitivos?

- De lo anterior se derivan las condiciones de equilibrio en la asignación de recursos en una economía de mercado:

$$p_X = \frac{w}{PM_L^X} = \frac{r}{PM_K^X}$$
$$p_Y = \frac{w}{PM_L^Y} = \frac{r}{PM_K^Y}$$

- PM es la productividad marginal física del factor *j* en la producción del bien *i.* De esta regla "precio igual al coste marginal" se tiene:

$$RMTS_{KL}^X = \frac{PM_K^X}{PM_L^X} = \frac{r}{w} = \frac{PM_K^Y}{PM_L^Y} = RMTS_{KL}^Y$$

$$\frac{p_X}{p_Y} = \frac{r/PM_K^X}{r/PM_K^Y} = \frac{w/PM_L^X}{w/PM_L^Y} = RMT_{XY}$$

Para el consumidor:

$$RMS_{XY}^A = \frac{p_X}{p_Y} = RMS_{XY}^B$$

¿Son eficientes los mercados competitivos?

- Es claro que un **sistema de precios competitivos** satisface las condiciones necesarias de una **asignación eficiente.**

- Consumidores y productores se enfrentan a un mismo conjunto de precios de mercado, la **maximización** de los **beneficios** y de la **utilidad** conducirán a una **asignación eficiente**, caracterizada por la **igualación de relaciones marginales de sustitución y transformación.**

- Primer Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar, o "teorema de la mano invisible".

¿Son eficientes los mercados competitivos?

- La multiplicidad de individuos y empresas, enfrentados a un mismo conjunto de precios, tomarán decisiones que agotarán las oportunidades mutuamente beneficiosas que ofrecen los procesos de producción e intercambio.

- Relega el papel del SP al de proporcionar la estructura legal e institucional sobre la que el mercado opera y, posiblemente, al de redistribuir renta.

- Como descripción **no es los más realista**.

¿Son eficientes los mercados competitivos?

- Supuestos:
  - **Precios dados**, sin sujetarse a otras restricciones que las derivadas de la tecnología y la escasez (**supuesto de competencia**).
  - Todas las variables objeto de elección por parte de los agentes económicos están bajo su control directo. Derechos de propiedad individual. (Supuestos de **rivalidad** y **exclusión**).
  - La información de que disponen los consumidores y los productores es completa y perfecta (supuesto de información perfecta).
  - Los agentes pueden asignar probabilidades subjetivas a todos los posibles estados futuros de la naturaleza (todas las posibles situaciones futuras) y negociar contratos cuyas especificaciones son contingentes respecto del estado de la naturaleza finalmente prevaleciente (**supuesto de mercados completos**).

¿Son eficientes los mercados competitivos?

- Cuando uno o varios de estos supuestos se incumplen, el sistema de precios deja de ser un mecanismo descentralizado eficiente.

- Pierde sus propiedades como «transmisor» de información acerca de las preferencias, la tecnología y la escasez.

- Los **fallos del mercado** proporcionan una justificación prima facie - una condición necesaria pero no suficiente, para la instrumentación de políticas asignativas públicas.

Tipos de intervención pública: instrumentos

- Definir y proteger los derechos de propiedad mediante una **estructura legal básica**.

- Garantía de las condiciones competitivas básicas (normas sobre contratos, quiebras, prácticas monopolísticas, condiciones de concurrencia, garantías de calidad y uso de la información confidencial).

- Esta estructura legal requiere, a su vez, de las instituciones necesarias (un sistema judicial o de policía, por ejemplo) para su eficacia práctica.

Tipos de intervención pública: instrumentos

- Papel activo en la **regulación** de las transacciones económicas
  - valores sociales dominantes que con argumentos estrictamente económicos.
  - La información es imperfecta.
    - Exigencia de titulaciones reconocidas para el ejercicio profesional.
    - Normas contra la publicidad engañosa
    - Emisiones de sustancias contaminantes
    - Oferta de servicios de ciertos sectores productivos.
    - Escolarización primaria obligatoria.
    - Seguros obligatorios.

Tipos de intervención pública: instrumentos

- Interferir directamente mediante la **financiación** de su actividad propia, a través de impuestos.

- Financiando la actividad privada (subvencionando gastos o producciones).

- Los **impuestos** y las **subvenciones** afectan a la actividad económica alterando las restricciones presupuestarias de los consumidores y las empresas.

Tipos de intervención pública: instrumentos

- **Producción pública**: el SP asigna capital de propiedad estatal y empleados públicos para producir cuatro grandes tipos de bienes y servicios:
  - Producciones que no son comercializables en el mercado (defensa nacional, servicios generales de la Administración, etc.).
  - Bienes y servicios reales comercializables.
  - Servicios financieros.
  - Servicios de seguro.

Tipos de intervención pública: instrumentos

- La producción de bienes y servicios puede realizarse de dos formas:
  - directamente, mediante **producción pública**.
  - indirectamente, a través de **producción privada**, combinada en este caso con financiación y regulación públicas.

- Para designar a ambos tipos de intervención pública en la producción utilizamos el término *provisión pública*.

Tipos de intervención pública: instrumentos

- Los impuestos y subvenciones interfieren con las decisiones económicas alterando las señales de precios a las que responden los consumidores y los productores.

- **Transferencias monetarias** son el instrumento por excelencia de las políticas redistributivas.

  - No son enteramente neutrales en cuanto a sus efectos sobre los precios, actuando de hecho como subsidios al salario o dirigidos a la promoción del consumo de ciertos bienes (por ejemplo, la educación, la vivienda o la sanidad).

Tipos de intervención pública: instrumentos

- Resumen -> La intervención pública se produce, fundamentalmente, a través de:
  - La estructura legal básica.
  - La regulación (con la legislación y la normativa correspondiente).
  - La financiación propia y de los gastos y producciones privadas. Provisión (sin producción pública) de bienes y servicios (utilizando los impuestos y las subvenciones).
  - La producción pública (*provisión con producción*), que toma diversas formas:
    - Producciones que no son comercializables en el mercado (defensa nacional, servicios generales de la Administración);
    - Bienes y servicios reales comercializables (educación, sanidad, servicios postales, empresas de transporte o de comunicaciones);
    - Servicios financieros (instituciones financieras públicas);
    - Servicios de seguro (jubilación, desempleo).
  - Las transferencias de renta asociadas a las políticas redistributivas (Seguridad Social).

Bienes Públicos

- Dos propiedades básicas:
  - La **no rivalidad en el consumo** (que una persona consuma un bien no reduce el consumo por parte de otra persona).
    - El consumo de ese bien por parte de un individuo no disminuye la cantidad disponible ni la calidad del mismo para el resto de los individuos.
  - La **no exclusión del consumo** (una vez que el bien se ha producido, no es posible evitar que nadie lo consuma).
- Una vez producido G, éste puede ser consumido **simultáneamente** por todos los individuos.
- El coste marginal de que un individuo adicional se sume al consumo de ese bien es cero.

Bienes Públicos

- Ejemplos de consumo **no rival**:
  - Carretera no congestionada (sin disminución de la seguridad y rapidez).
  - Investigación médica básica. Todos los individuos pueden beneficiarse en igual medida.
  - Defensa nacional, las leyes, los tratados internacionales o las emisiones abiertas de programas de televisión y radio.

Bienes Públicos

- Bien es **no excluible** cuando **no se puede impedir** que consuma el bien quien no pague por él.
- Cuando se pueda excluir del consumo a quien no pague, decimos que el bien es excluible.
  - La manzana es un bien excluible: quien no esté dispuesto a pagar su precio, simplemente no podrá consumirlos.
  - La defensa nacional es un bien no excluible. Sería muy costoso -si no imposible - dejar a una persona indefensa ante agresiones exteriores en tanto se protege a su vecino, por el hecho de que no haya contribuido a financiar la política de seguridad.

Bienes Públicos

- Es frecuente distinguir BP en función del ámbito geográfico (bienes públicos globales, nacionales, locales).
- La defensa nacional -> BP puro: no rivalidad y no exclusión mediante precio.
- La no rivalidad y no exclusión estrictas constituyen, sin embargo, **un caso extremo.**
- Cuando los bienes cumplen en alguna medida alguna de esas dos propiedades, aunque no las dos de forma estricta, se los denomina **bienes públicos impuros.**
- **En el mundo real** lo más frecuente es que el consumo por parte de un individuo adicional, **sí disminuya la cantidad (o la calidad) disponible para el resto**.

Bienes Públicos Impuros

- A partir de un cierto número, la incorporación de un nuevo vehículo aumenta el riesgo de accidente para el resto y disminuye la velocidad del tráfico.

- Un aumento en el número de casas protegidas por un parque de bomberos reducirá el grado de protección efectiva.

- Los costes de excluir del consumo también son variables: por ejemplo, establecer peajes en las calles de una ciudad, aunque posible, es costoso.

Bienes Públicos Impuros

- Caso intermedio entre los BP puros (los que verifican la no rivalidad y no exclusión en términos estrictos) y los bienes privados (cuyo consumo es totalmente rival y excluible fácilmente mediante precio, como las manzanas).

- El **carácter de público** en un bien es más una **cuestión de grado** que una propiedad absoluta. La tecnología puede alterar la forma en que calificamos un bien.

- Televisión y codificación.

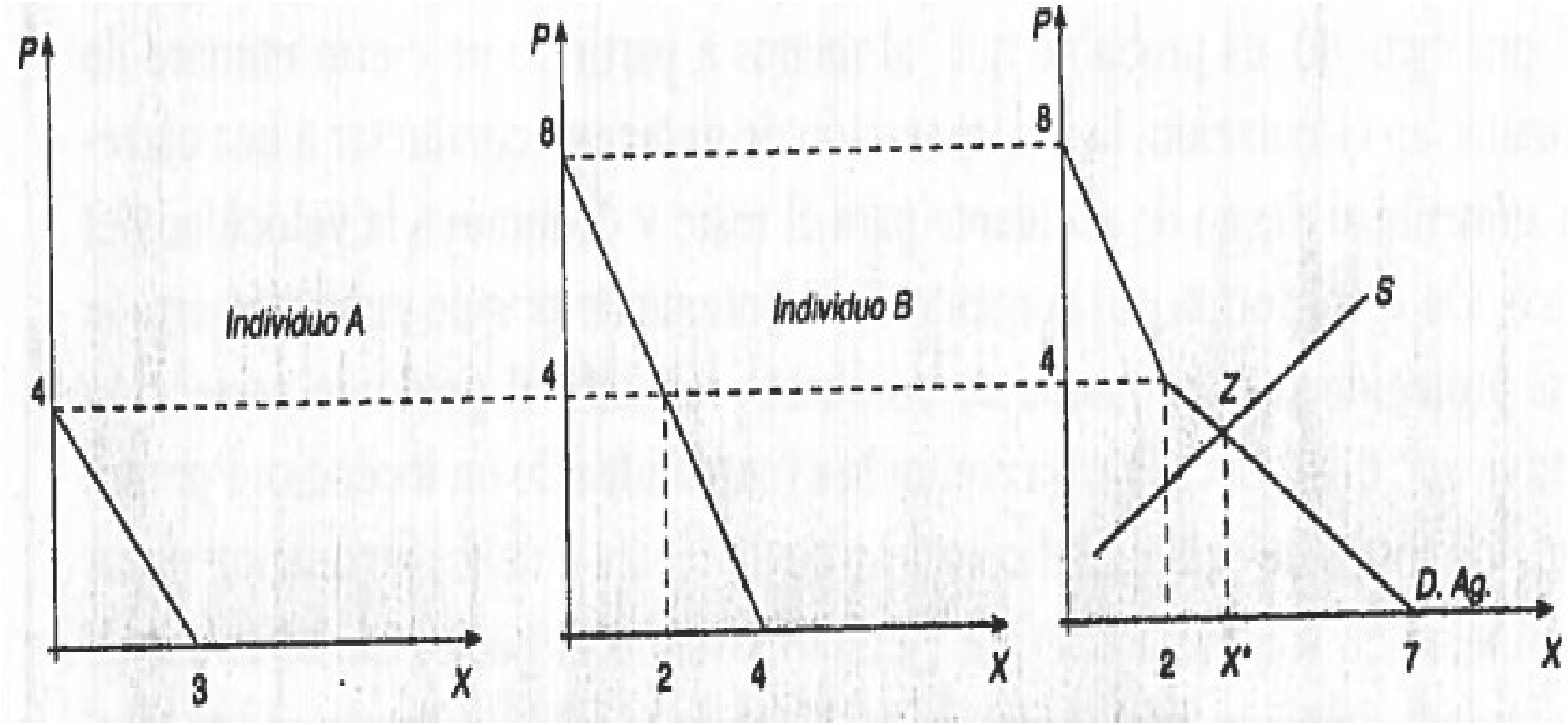
Bienes Públicos Impuros

Rivalidad y exclusión (bien privado puro) Ejemplo: una cerveza	Rivalidad y no exclusión (bien semipublico) Ejemplo: calle congestionada, aire de la clase, recursos de propiedad común.
No rivalidad y exclusión (bien semiprivado) Ejemplo: televisión de pago, teatro.	No rivalidad y no exclusión (bien público puro) Ejemplo: un faro, defensa nacional.

Bienes Privado

- El punto de partida -> volvamos temporalmente a una situación en la que nos hallamos ante un bien privado X (por ejemplo, barras de pan). En presencia de dos consumidores A y B, el equilibrio de mercado de X se producirá en aquel punto en el que **la oferta del mercado se iguale a la demanda agregada del mercado**.

Bienes Privado
Provisión eficiente

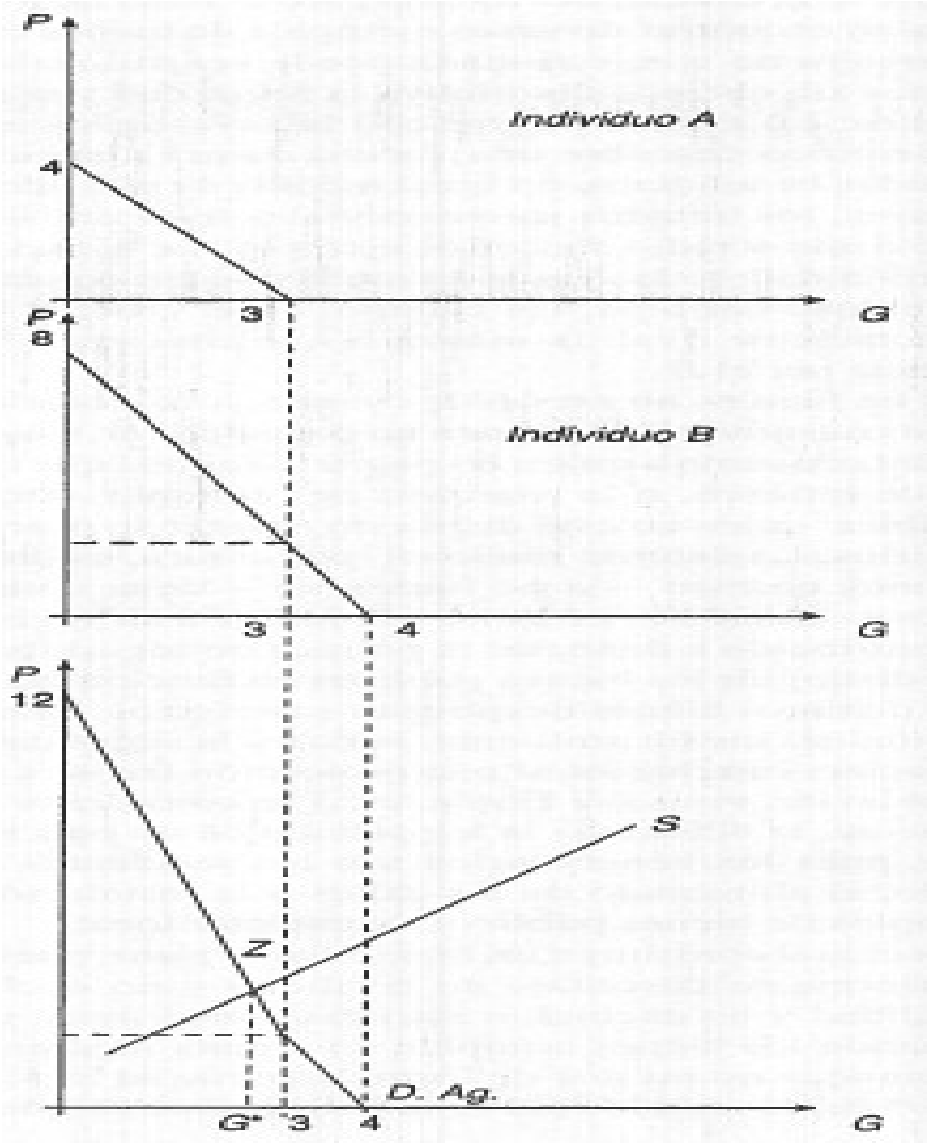


Bienes Privado

- La demanda agregada del bien privado se construye como **suma horizontal** de demandas individuales.
- Los individuos se enfrentan **siempre al mismo precio** aunque, para cada precio, pueden **demandar cantidades distintas de bien**.
- Para cada precio han de **sumarse las cantidades deseadas por ambos individuos** para obtener la demanda agregada.
- El punto de equilibrio se encontrará donde la oferta coincida con la demanda agregada así calculada (punto Z).
- Los precios pueden interpretarse en términos de RMS y RMT, siempre que en una economía con dos bienes X e Y consideremos que el bien Y es el numerario:
- En el punto Z se cumple la condición de eficiencia global representada en la ecuación:

$$RMSAxy = RMSBxy = RMTXy$$

Bienes Público
Provisión eficiente



Diego E. Pinilla-Rodríguez

Bienes Público

- Todos los individuos lo disfrutan simultáneamente y en la misma cantidad.
- La demanda agregada se obtendrá **sumando las valoraciones** que asigna cada individuo a cada nivel de G.
- Esto es, cuando $0 \geq G \geq 3$, la valoración marginal social será la suma de la valoración marginal que tanto A como B asignan a la cantidad que corresponda de defensa nacional.
- Cuando G oscile entre 3 y 4, sólo el individuo B tendrá una demanda definida para G, por lo que la demanda agregada coincidirá con la de B (aunque A, por la propiedad de consumo conjunto y no rival, consumirá la cantidad que se provea del mismo modo que B).
- Finalmente, cuando $G \geq 4$, la valoración marginal social del bien defensa nacional será igual a cero. **La demanda agregada, por tanto, se obtiene como suma vertical de demandas individuales**.

Bienes Público

- Para cada nivel de G, que es consumido simultáneamente por los individuos A y B, ha de calcularse **la disposición total a pagar**.

- El punto de equilibrio se encontrará allá donde la oferta coincida con la demanda agregada (punto Z).

- En el punto Z la condición que se cumple es la siguiente:

$$RMS^{A}_{GY} + RMS^{B}_{GY} = RMT_{GY}$$

- **Condición de Samuelson** para la provisión eficiente de bienes públicos.

- La producción de un bien público debe llevarse hasta el punto en el que la suma de valoraciones marginales individuales se iguale al coste marginal de producción del bien público en términos del bien.

Diego E. Pinilla-Rodríguez

Bienes Público

- El lado de la izquierda es el valor que tiene para los consumidores la última unidad producida del bien público.

- Cuando Y es el numerario, a esta cantidad se la denomina beneficio marginal social del bien público.

- El lado de la derecha es el coste marginal de producir cada unidad de bien público.

- La eficiencia exige entonces que la producción de un bien público se lleve hasta el punto en el que el **beneficio marginal social** de su consumo se iguale a su **coste marginal de producción**.

- La provisión eficiente de un bien público conlleva que no se deba excluir a nadie de consumir el bien. El individuo mejoraría (en la utilidad que le reporta el consumo) y nadie empeoraría (porque el coste de su consumo es cero).

Provisión privada de Bienes Público

- Bienes **excluibles** y **no excluibles** -> establece la posibilidad de provisión del bien a través del **mercado**.

- Bien es **no excluible, la provisión privada es difícil**. No se puede evitar el consumo de quien no pague -> complicado encontrar **un agente interesado en suministrar el bien o servicio**.

- **Racional es no pagar** por el bien público, consumiendo a coste cero la cantidad pagada por el resto: el individuo trataría de ser usuario gratuito (free-rider) del bien público.

- Como todos los individuos se comportarían igual, la empresa se encontraría con que nadie está dispuesto a pagar por el bien público y, consecuentemente, **el bien terminaría por no producirse**.

Provisión privada de Bienes Público

- No identificar la naturaleza intrínseca de un bien (público o privado) con el sector encargado de su provisión.

- Es fácil encontrar bienes públicos provistos privadamente, del mismo modo que existen bienes y servicios privados que pueden ser provistos públicamente:

  - *Publicidad*.

  - **Altruismo** (Wikipedia).

  - Individuos tengan **preferencias particularmente intensas** por el bien público -> Puede estar dispuesto a contribuir, aunque sepa que otros se aprovecharán de ello.

Provisión privada de Bienes Públicos

- Provisión privada de **bienes públicos excluibles**. Factible, pero se realizará a niveles **doblemente ineficientes.**

- **La cantidad producida será infra consumida**, y por otro, **el nivel de producción será ineficientemente bajo.**

- Al precio *p* no todos los individuos estarán dispuestos a comprar la totalidad de la cantidad G producida.

- Algunos solo comprarán parte y otros - aquellos cuya valoración marginal de *G* sea suficientemente baja -> nada.

Provisión privada de Bienes Público

- Sin embargo, dado que el coste marginal del consumo por parte de un individuo de cualquier unidad ya producida es cero, la exclusión de cualquier persona de todo o de parte de G es ineficiente.

- Ejemplo: Si una vez determinadas las cuotas de una televisión por cable se dejase ver los programas gratuitamente a quien no estuviese dispuesto a pagar, nadie empeoraría, porque la televisión seguiría recaudando las mismas cuotas y los que están dispuestos a pagar seguirían pagando lo mismo.

- Sin embargo, **los nuevos televidentes mejorarían**, al consumir más programas televisivos (free rider – no información de precios). Al final nadie querrá pagar.

Provisión privada de Bienes Público

- Infraproducción de G.

- El nivel producido de G sería demasiado pequeño porque a la hora de determinar la cantidad a producir **no se toman en cuenta los beneficios marginales que podrían obtener de su consumo quienes no pagan la totalidad de lo producido**.

- Parque necesario para atender a quienes están dispuestos a pagar por entrar en él es inferior al que se necesitaría para satisfacer la demanda que se produciría si el coste de acudir al parque fuese, como exige el criterio de eficiencia, cero.

- La incapacidad del sector privado para proveer eficientemente los bienes públicos da lugar a un **fallo del mercado**, y abre la posibilidad de que **la intervención pública mejore la asignación competitiva**. Sin embargo, esta ganancia sólo se producirá si el Sector Público es capaz de **establecer un mecanismo de provisión que garantice a todos los individuos el nivel eficiente G***.

Perspectiva histórica de la ESP

La teoría marginal del gasto público

- Años 1880. Análisis de la utilidad subjetiva. Teoría del valor en la vertiente de la demanda.

- El centro de atención ya no fue el soberano, sino las **demandas del consumidor individual**.

- Los **mismos principios** de uso ***eficiente*** de los recursos se aplicaban ahora a los sectores **privado** y **público**.

- La Economía del Sector Público fue legitimada e incorporada a la teoría general del valor.

Perspectiva histórica de la ESP

La teoría marginal del gasto público

- Sax (1883), Pantaleoni (1883), Mazzola (1890).
- Dadas las preferencias individuales, el bienestar se maximiza igualando la **utilidad marginal** al **precio**.
- Esta regla de **eficiencia** se aplica tanto a los bienes **privados** como a los **públicos**.

Perspectiva histórica de la ESP

La teoría marginal del gasto público

- **Bien privado**. Se vende a un precio uniforme, **igualando** los consumidores **precio** y **utilidad marginal** por medio de un **ajuste en la cantidad**.

- **Bien público**. Indivisibilidad, exige que la **misma cantidad** esté disponible para todos los consumidores. Y dado que la utilidad marginal de una misma cuantía varia entre ellos, el proceso igualitario requiere **fijar precios diferenciales**.

- La **imposición** según el **beneficio** se convierte en la *"ley suprema de la economía fiscal"*.

Perspectiva histórica de la ESP

La teoría marginal del gasto público

- Los **impuestos** pueden ser vistos como un *pago de precio*, ofrecido por el consumidor. Así un modelo de intercambio voluntario emerge del proceso *impuesto-gasto*.

Perspectiva histórica de la ESP

Pantaleoni

Aspectos centrales en la discusión y aprobación del presupuesto:

- 1) Las decisiones sobre bienes y servicios públicos, impuestos (tributación) y gasto público son de tipo **político** y se resuelven en el **parlamento**.

- 2) la presencia del ***análisis marginal*** en la ***discusión presupuestal***:

  - El Parlamento decide acerca de la distribución del gasto público.

  - La asignación de los recursos refleja la opinión sostenida por la inteligencia media reunida en el parlamento acerca de la escala de las utilidades marginales de los diferentes gastos.

Perspectiva histórica de la ESP

Mazzola

- Cambio voluntario que emerge del proceso impuesto-gasto.
- Igualdad entre el precio y la utilidad final de los bienes públicos.
- La ***indivisibilidad del consumo*** constituye una **razón técnica** que previene el establecimiento de un único precio de mercado.
- El precio es fijado para cada consumidor de acuerdo con el máximo que pueda pagar determinado por el grado de utilidad final que los bienes (públicos) le reportan.
- Cuando el consumo de algún bien público puede ser averiguado, la economía pública recurre a precios diferenciales.

Perspectiva histórica de la ESP

Wicksell

- Rechazó el modelo de intercambio voluntario en el cual los **impuestos** son vistos como **pagos de precios**.
- El consumidor actúa como un *free rider*.
- Los consumidores votaran sobre conjuntos de opciones sobre un **espectro completo de presupuesto** y **cuotas impositivas**.
- La oferta se realizaría sobre el conjunto que obtuviera el apoyo de una unanimidad aproximada que permita defender los intereses de los grupos minoritarios.

Perspectiva histórica de la ESP

Erik Lindahl (el precio Lindahl).

- Retorna a la formulación del **intercambio voluntario**.
- El equilibrio es alcanzado donde la **curva vertical** de demanda agregada de A y B intersectan (suman) la provisión programada para el producto.
- Se supone sólo dos categorías de contribuyentes: una relativamente acomodada (A) y relativamente pobre (B).
- Dentro de cada categoría todos los individuos deben pagar el mismo precio. El problema está en la relación de los dos precios.

Perspectiva histórica de la ESP

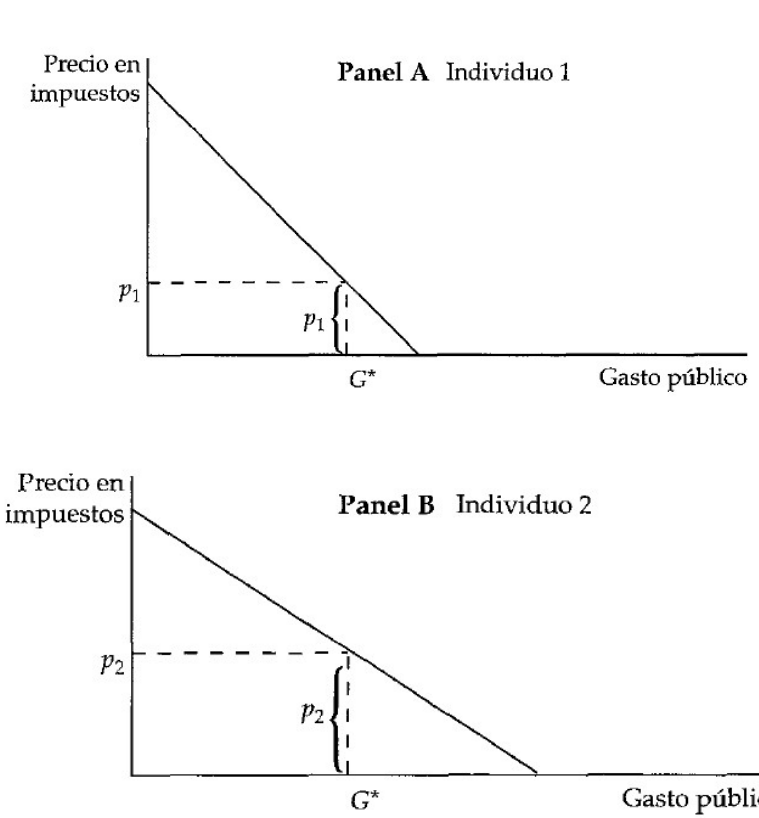
Erik Lindahl (el precio Lindahl).

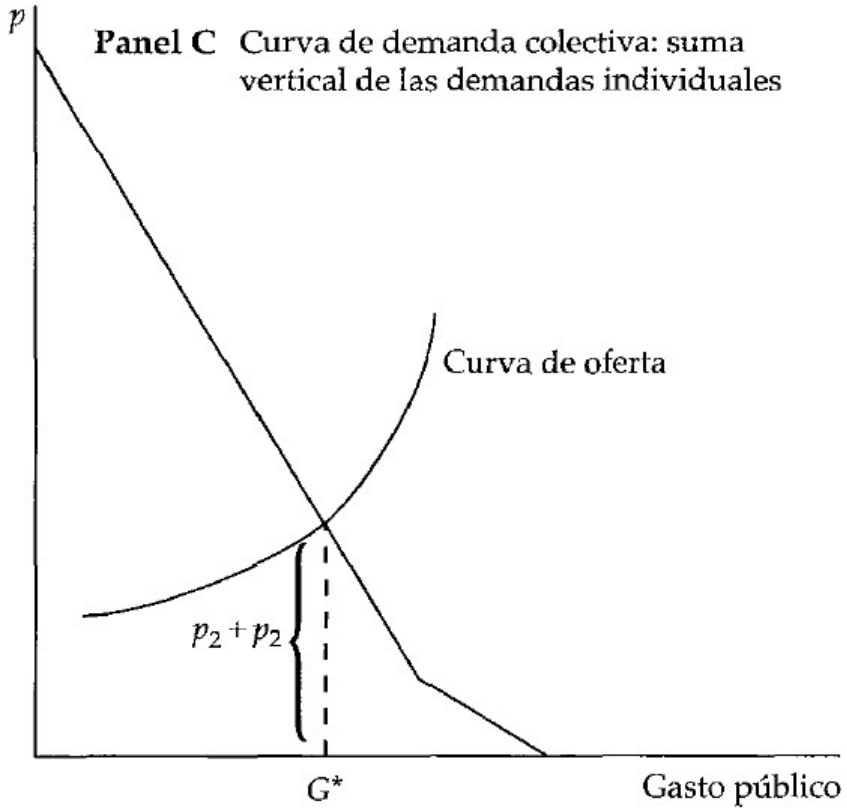
- La cuestión ha de resolverse mediante un acuerdo entre los dos grupos, y considera el proceso como un tipo de **intercambio económico**.

- En la solución de equilibrio, cada categoría paga un precio impositivo (posteriormente llamado precio Lindahl), que es igual **al valor de la utilidad marginal** derivada del acceso a los bienes públicos; y **la suma de los dos precios impositivos es igual al costo de los bienes públicos suministrados**.

Perspectiva histórica de la ESP

Erik Lindahl (el precio Lindahl).





Provisión pública de Bienes Público

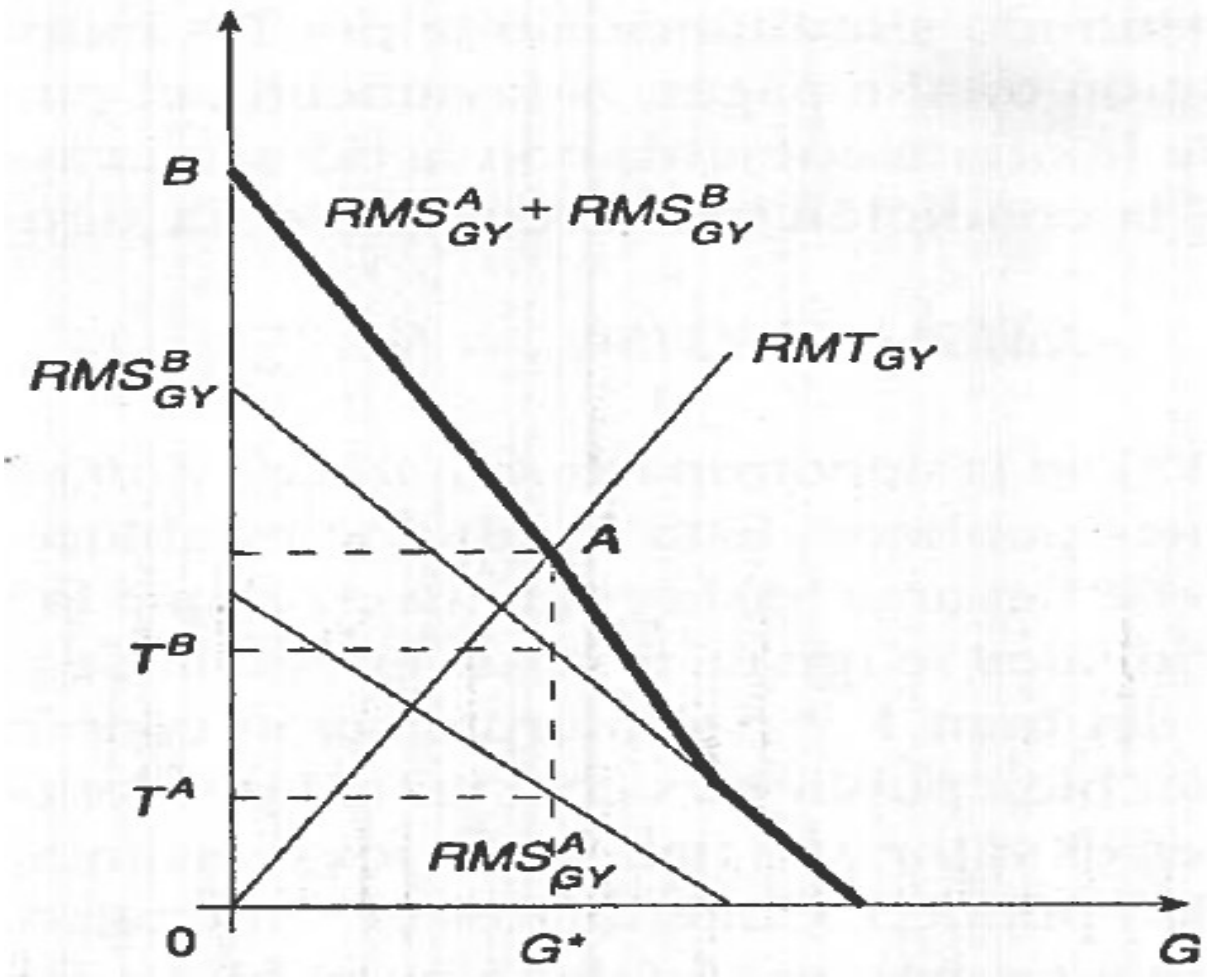
- Si el SP conociese las funciones individuales de «demanda», se podría lograr una provisión eficiente a través de un mecanismo descentralizado de precios que hiciera pagar a los individuos precios diferentes por el consumo del bien.

- Estos precios deberían ser iguales a los respectivos beneficios marginales en dicho óptimo.

- Precios personalizados o «*precios de Lindahl*» en honor del economista sueco que los propuso por primera vez en 1918.

- Mediante un sistema de precios de Lindahl se crearía un cuasi mercado para la provisión de bienes públicos en el que cada individuo demandaría la cantidad de bien público al precio que le ha sido asignado.

Provisión pública de Bienes Público



Provisión pública de Bienes Público

- La elección de los precios iguales al beneficio marginal individual garantiza de forma *ex post* que todos los individuos demandan la misma cantidad eficiente del bien público.

- Son impuestos basados en el llamado **principio del beneficio**. Cada individuo debe contribuir a la financiación de los gastos públicos en función de los beneficios que derivan de dicho gasto.

- El esquema de los precios personalizados sólo puede aplicarse si el SP conoce en cuánto valora cada individuo el bien público. Esto es, **si puede observar las «demandas» individuales**.

Provisión pública de Bienes Público

- *Sin embargo*, estas «demandas» no son observables. El SP sólo podrá conocerlas si los individuos estuvieran dispuestos a revelarlas.

- En la medida en que sepan que su pago por los BP dependerá de cuánto revelen que los valoran, **su estrategia óptima será revelar una valoración nula y convertirse en usuarios gratuitos** de la cantidad financiada por el resto de los individuos.

- En el límite, si todos los individuos siguen la estrategia del usuario gratuito, el bien público no se producirá, lo que se traduce en un coste de eficiencia para la sociedad medido por el triángulo OAB.

Provisión pública de Bienes Público

- Baste pensar en lo **que ocurriría si los impuestos fueran opcionales** en vez de obligatorios.

- Ante esto, el SP podría optar por desligar el pago por BP de los beneficios recibidos.

- Planificación de un nivel eficiente de G por parte del SP y su financiación mediante un impuesto no ligado al beneficio.

- Con todo, sin embargo, no quedarían resueltos todos los problemas. Por un lado, para determinar la cantidad óptima de G el SP necesitaría, de nuevo, conocer las preferencias de cada agente, ya que la provisión eficiente exige igualar la suma de los beneficios marginales individuales al coste marginal de producción.

Provisión pública de Bienes Público

- Pero, al igual que antes, como las preferencias no son observables por parte del SP, éste deberá preguntar a los individuos, que seguirían teniendo incentivos para mentir.

- Como el pago por la provisión de BP es independiente de la intensidad de preferencias revelada, ahora los incentivos inducirán a **exagerar la valoración atribuida a los bienes públicos**, para así conseguir el máximo nivel de provisión de G a expensas de lo que paguen los demás. De nuevo surge, por tanto, el problema del usuario gratuito.

- El segundo inconveniente de este esquema planificador está en que, en general **cualquier impuesto basado en la renta o en el consumo generará asignaciones ineficientes**.

- De esta forma, incluso si se solventara el problema de determinar el nivel eficiente de G, el resultado final del proceso planificador podría ser ineficiente, debido al coste de la obtención de los recursos impositivos necesarios para financiar dicho nivel de G.

Provisión pública de Bienes Público

- El problema del usuario gratuito forzará al SP a utilizar mecanismos de provisión de bienes públicos diferentes al establecimiento de precios personalizados o a la planificación.

- Desafortunadamente, es poco probable que estos mecanismos alternativos, tales como la votación, conduzcan a asignaciones eficientes.

- A pesar de todo, **la provisión pública de los bienes públicos es la solución habitual que el Sector Público ofrece a este fallo del mercado**.

- La defensa nacional, los servicios de extinción de incendios, la limpieza de las calles o el servicio de alumbrado son provistos, en general, públicamente, aunque en multitud de ocasiones la producción corre a cargo de empresas privadas.

Provisión pública de Bienes Público

- **Conclusión**. Si bien los BP abren la posibilidad de una intervención pública que mejore la eficiencia, no constituyen una justificación absoluta de esta intervención, porque es poco probable que la propia actuación pública garantice la eficiencia.

- La elección se plantea entre alternativas imperfectas: asignaciones ineficientes de mercado frente a asignaciones colectivas probablemente ineficientes. En este contexto, no es posible asegurar con generalidad que la intervención pública sea siempre preferible a la provisión privada.

- A pesar de su importancia práctica, existen pocos BP puros y, de hecho, el gasto público en estos bienes ocupa un lugar secundario en los presupuestos de las economías avanzadas.

Efectos externos

- Las interacciones entre agentes se manifiestan a través de variaciones en los precios, consecuencia de los desplazamientos de las curvas de demanda y oferta de mercado.

- Variaciones en las valoraciones marginales de los bienes por parte de los individuos (RMS) o en los costes marginales de producción para las empresas (RMT), o en ambos.

- **Las variaciones de precios resultantes son eficientes**, ya que permiten que los **nuevos precios de equilibrio** reflejen adecuadamente las **nuevas relaciones marginales** de sustitución o transformación.

Efectos externos

- Las interacciones vía precios son la base misma de la eficiencia del equilibrio competitivo.

- Existen otras interacciones entre agentes que **no** se manifiestan a través de los precios del mercado.

- A todas estas **interacciones entre agentes que se manifiestan directamente y no a través del sistema de precios se las denomina efectos externos**, o de forma más breve, externalidades.

Efectos externos

- **Producción** o su **consumo** afectan al bienestar de agentes distintos de sus productores o consumidores originales, **sin que esta interdependencia tenga su reflejo en los precios**.

- Los efectos externos son **consumos no rivales** (esto los hace similares a los bienes públicos) y, de hecho, los **bienes públicos** pueden ser definidos como **externalidades puras**.

- Los bienes públicos se pueden diferenciar de las **externalidades** comunes en que éstas suelen ser la **consecuencia no buscada de alguna actividad**.

Externalidades

- **Positivas** (economías externas) y **negativas** (des-economías externas).
  - Positiva cuando la actuación del agente **aumenta** el bienestar de los agentes receptores.
  - Negativa cuando la actuación de un agente **disminuye** el bienestar de otros agentes.
- **Entre consumidores** (por ejemplo, el efecto del consumo de tabaco sobre los fumadores pasivos).
- **Entre empresas** (por ejemplo, el impacto de la contaminación de las aguas por empresas petrolíferas sobre la producción de las empresas pesqueras)

Externalidades

- Entre **empresas y consumidores** (por ejemplo, la contaminación del aire por emisiones industriales).

- Entre **empresas y trabajadores** (por ejemplo, la formación en el empleo aumenta el capital humano).

- Entre **sectores públicos** (una reducción en los impuestos sobre el capital en el país A puede atraer capitales invertidos en el país B y, de esta forma, perjudicarlo).

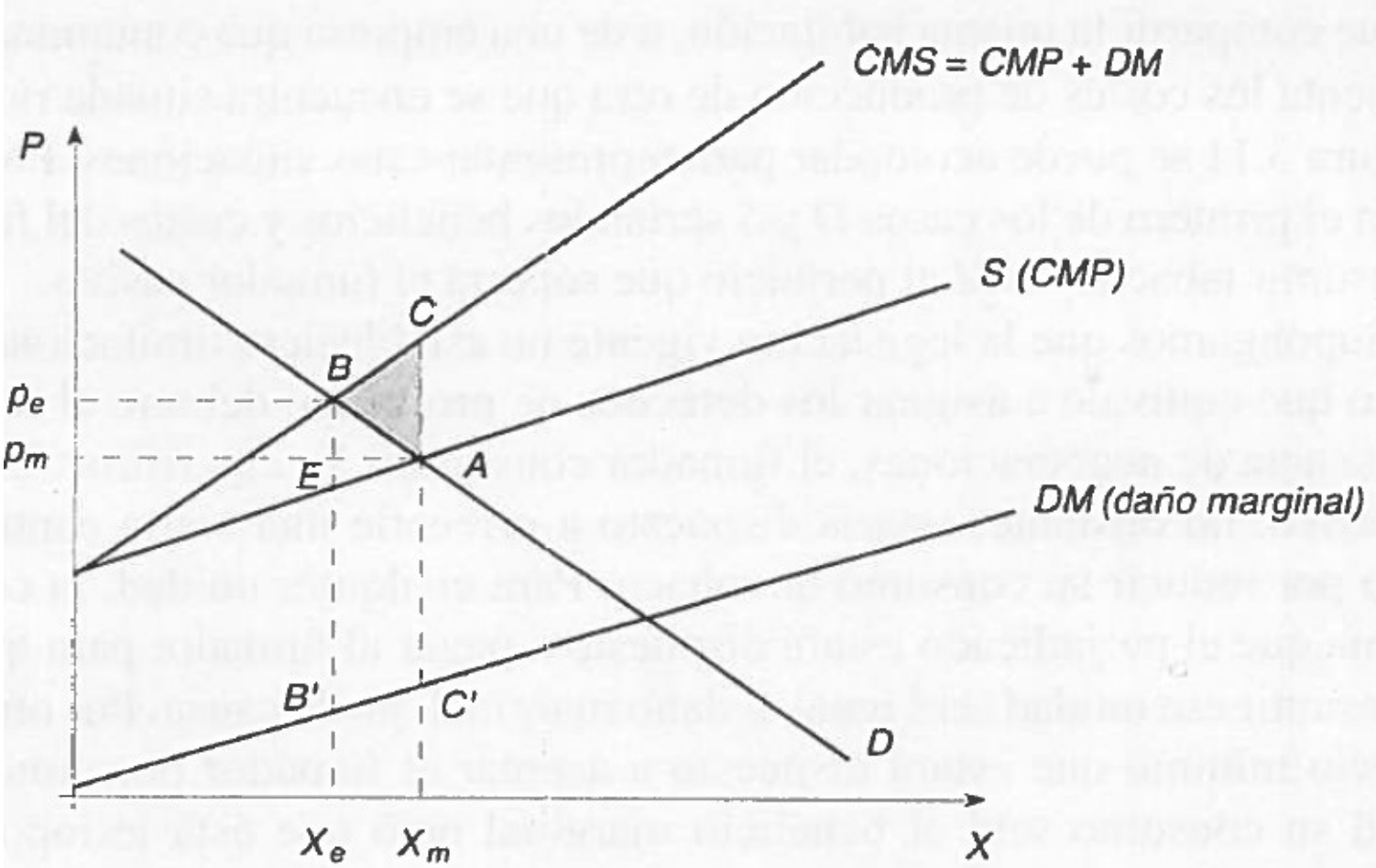
- A diferencia de las interacciones vía precios, **los efectos externos redundan en pérdidas de eficiencia económica**.

Externalidades

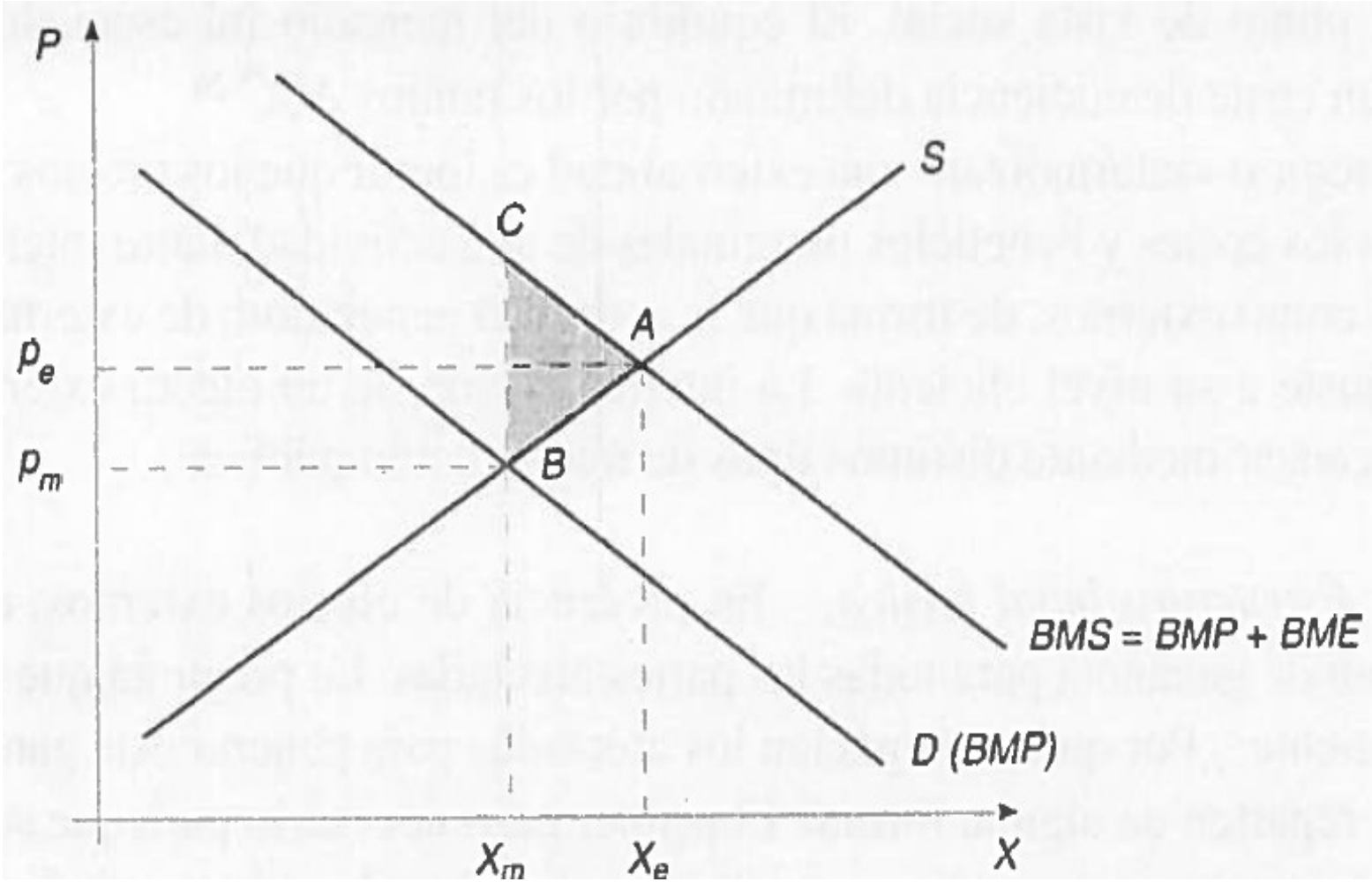
- Agente no **tiene que pagar ningún precio si causa un perjuicio** (externalidad negativa), **ni recibe ninguna compensación si causa un beneficio** (externalidad positiva).

- **Los precios de mercado**, al no incluir las valoraciones marginales de los perjudicados (o los beneficiados) por el efecto externo, **dejan de ser señales que orientan eficientemente las decisiones de producción y consumo**, y los agentes emisores sobreproducirán las actividades que generan externalidades negativas e infraproducirán las que generan externalidades positivas.

Externalidades negativas en la producción



Externalidades positivas en el consumo



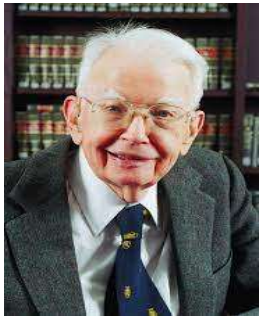
Intervención pública: estructura legal básica

- En presencia de efectos externos, existe un margen de ganancia para todas las partes afectadas. **¿Por qué no negocian los afectados para generar esta ganancia neta y la reparten de alguna forma?**

- Coase (1960) fue quien primero resaltó la importancia de la **asignación de los derechos de propiedad** para la **internalización de los efectos externos**.

Intervención pública: estructura legal básica

- **Teorema de Coase** establece que, si la **información es perfecta** y **la negociación** entre las partes afectadas **no es costosa**, la asignación de derechos de propiedad redundará en la internalización del efecto externo.



Ronald Coase

- **Si el derecho de propiedad está asignado a una parte, no importa cuál sea, la negociación eliminará el efecto externo**, al reflejar en una transacción monetaria la interdependencia.

Intervención pública: estructura legal básica

- Fumador y un no fumador.
- No limitaciones a fumar -> asignar los derechos de propiedad del aire al fumador.
- El fumador pasivo estaría dispuesto a ofrecer una cierta cantidad de dinero por reducir su consumo de tabaco.
- Para cualquier unidad, la cantidad máxima que el perjudicado estará dispuesto a pagar al fumador para que deje de consumir esa unidad será igual al daño marginal que le causa.
- Por otro lado, el precio mínimo que estará dispuesto a aceptar el fumador por reducir una unidad su consumo será el beneficio marginal neto que ésta le reporta.
- **La cantidad final que se pague dependerá de la capacidad de negociación de ambas partes**, pero en tanto el daño marginal del perjudicado supere al beneficio marginal del fumador existirá margen para un acuerdo, que en el límite llevaría la cantidad de tabaco consumida hasta X.

Intervención pública: estructura legal básica

- ¿Qué ocurriría si, a diferencia del caso anterior, se asignara al no fumador el derecho a respirar aire limpio?

- El fumador podría pagar al no fumador por dejarle fumar. En tanto el **beneficio marginal neto que obtiene el fumador por consumir un cigarrillo supere al daño marginal** que ese cigarrillo causa al fumador pasivo, **habrá margen para el acuerdo**.

Intervención pública: estructura legal básica

- En última instancia, este **proceso de negociación** conducirá a la **cantidad socialmente eficiente X**. Sin embargo, la distribución de las ganancias en bienestar entre el fumador y el no fumador es diferente.

- El **teorema de Coase** sostiene que **el único tipo de intervención pública necesaria para internalizar el efecto externo es delimitar los derechos de propiedad**. Hecho esto, las partes afectadas negociarán privadamente entre sí hasta alcanzarse el nivel eficiente de consumo de X.

- La asignación de derechos de propiedad abre la posibilidad de que se cree un «**mercado**» para el efecto externo capaz de establecer un precio por su emisión.

Intervención pública: estructura legal básica

- El resultado de Coase en su versión estricta tiene una aplicabilidad limitada, al basarse en unos supuestos muy restrictivos:
  - **Los costes de negociación**, las externalidades más importantes afectan simultáneamente a muchos agentes, y esto puede elevar los costes de alcanzar un acuerdo a niveles prohibitivos.
  - **Disponibilidad de información**. Como los verdaderos beneficios y costes marginales que ocasiona el efecto externo no son observables y no existen precios que los reflejen, los procesos negociadores deben afrontar un problema de **usuario gratuito** que, en última instancia, puede impedir que las negociaciones conduzcan a asignaciones eficientes.

Intervención pública: estructura legal básica

- En sentido estricto, **el problema del usuario gratuito surgirá en cuanto existan más de dos agentes perjudicados** (beneficia dos) por un efecto externo negativo (positivo), y su importancia relativa será mayor cuanto más grande sea el número de afectados.

- La conclusión del análisis es simple: **excepto en el caso en que existen pocos agentes afectados por un efecto externo, las soluciones privadas a las externalidades a través de la negociación apuntadas por el teorema de Coase son difícilmente aplicables**. Al igual que ocurría con los bienes públicos, la reducción en los costes de negociación y el problema del usuario gratuito justifican una intervención pública que vaya más allá de la mera delimitación de los derechos de propiedad.

Intervención pública: regulación

- SP **conoce el nivel eficiente** del efecto externo, puede recurrir a la regulación para tratar de internalizarlo, fijando los niveles eficientes de producción o de consumo.

- SP podría establecer una normativa prohibiendo las emisiones de humos superiores a un nivel eficiente (X_e). Obliga a la empresa a reducir su producción a este nivel.

Intervención pública: regulación

- Se plantea tres problemas:

- 1. *Determinar el nivel de contaminación óptimo M requiere conocer la función DM de daño marginal de los afectados*.

  - Las funciones de DM de los perjudicados no son observables y se carece de incentivos para revelarlas correctamente. Como el coste de reducir la contaminación es nulo para los perjudicados, éstos tienen incentivos para exagerar sus daños marginales de tal forma que el SP prohíba toda contaminación (M = 0).

  - Muchas veces las regulaciones públicas en materia de efectos externos negativos, en general, con llevan la prohibición total.

Intervención pública: regulación

- Se plantea tres problemas:

  2. *En vez de haber una sola empresa contaminante, existen muchas*.

  - El nivel óptimo de contaminación para cada empresa dependerá del daño que cause a los perjudicados, lo que dependerá de ubicación, su tamaño, su proximidad a la ciudad, etc. Si el SP conociera estas variables, podría establecer estándares individuales de contaminación.
  - Dificultades para recabar información de los perjudicados y el coste que tendría el propio proceso de recogida de datos, es probable que el SP recurra al establecimiento de estándares uniformes de contaminación para todas las empresas.
  - Esta práctica dará lugar a asignaciones ineficientes caracterizadas por una contaminación excesiva allá donde la contaminación óptima sea inferior a la media, y viceversa.

Intervención pública: regulación

- Se plantea tres problemas:

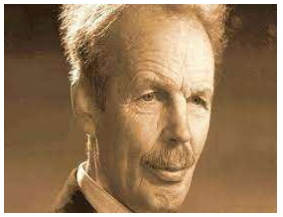
3. *La regulación es una solución coactiva que puede resultar más difícil de aplicar en el caso de los efectos externos positivos*.

- Es raro que se adopten medidas directas que obliguen a los ciudadanos a utilizar transportes públicos. Medidas indirectas aplicadas sobre los sustitutivos — así, tendríamos la prohibición de circular a vehículos privados con menos de tres ocupantes en las horas punta.

- La regulación es probablemente la intervención pública más frecuente a la hora de internalizar efectos externos negativos. Sin embargo, estas regulaciones generalmente se derivan de procesos de elección colectiva - influye más la actuación de los grupos de presión o el estado de la opinión pública que el cálculo económico.

- El resultado de estos procesos puede ser la aprobación de regulaciones difícilmente justificables económicamente.

Intervención pública: financiación


Arthur Pigou

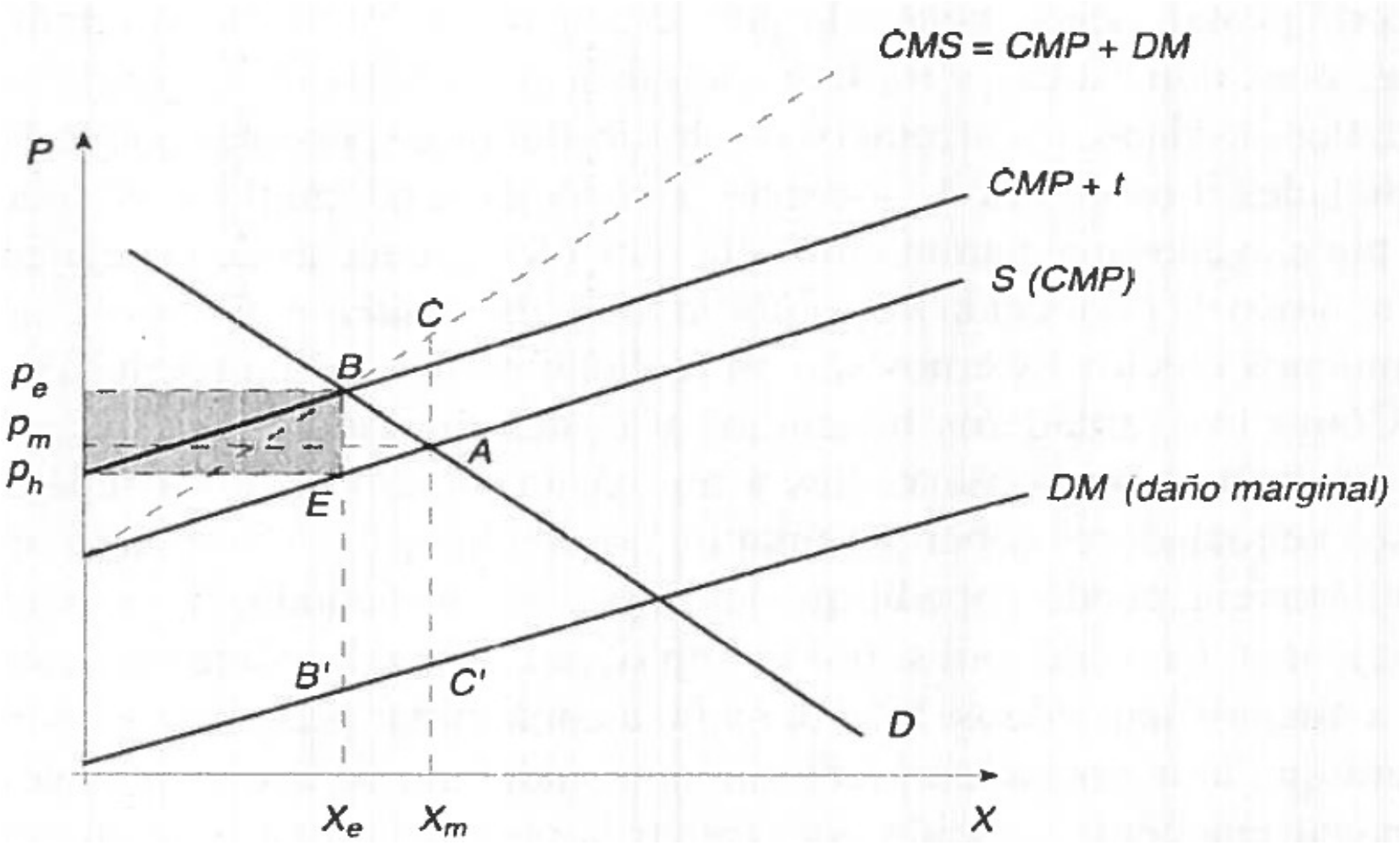
- El SP puede lograr la internalización de la externalidad mediante impuestos y subsidios.

- Efecto externo negativo -> impuestos correctivos o *impuestos pigouvianos*, en honor a Pigou.

- Cuando una actividad genera un efecto externo positivo, ésta debería *subvencionarse* en lugar de someterse a impuestos.

- En un contexto de información perfecta, *imposición* y *regulación* conducen al mismo nivel de producción. La diferencia entre ambas formas de intervención radica en la distribución de las ganancias.

Intervención pública: financiación



Intervención pública: financiación

- «Quien contamina paga» -> Recaudación obtenida por el impuesto correctivo el SP puede obtener de forma no distorsionante unos ingresos para financiar el gasto público «doble dividendo»—, ha llevado a muchos economistas a considerar a la fiscalidad como un instrumento corrector de las externalidades negativas preferible a la regulación.

- La imposición correctiva, sin embargo, se enfrenta a problemas de información similares a los de la regulación. Impuesto óptimo -> conocer el daño marginal correspondiente al nivel eficiente del efecto externo.

- Los impuestos correctivos óptimos serán diferentes para cada empresa. A estos problemas hay que añadir el que se deriva de su carácter indirecto.

Intervención pública: financiación

- Si se cometen errores de optimización o si tienen objetivos diferentes de la maximización del beneficio en todo momento del tiempo, los impuestos correctivos, a diferencia de la regulación, no garantizarán el nivel deseado de contaminación.

- Por último, los impuestos correctivos negativos (esto es, los subsidios), se utilizan también para estimular los efectos externos positivos. De esta forma, es frecuente que se subvencione la educación o el uso de los transportes públicos.

Intervención pública: otras soluciones

- Asignaciones ineficientes porque no se toman en cuenta el **bienestar de los receptores**.

- Una forma de solventar este problema consistiría en crear **unidades de decisión más grandes** que englobasen a ***generadores*** y a ***receptores***.

- De igual forma, en el caso de la contaminación podría establecerse que los perjudicados adquiriesen la empresa contaminante.

- Los nuevos propietarios tendrán en cuenta el daño marginal que les causa la producción, lo que los inducirá a reducirla a su nivel eficiente.

Intervención pública: otras soluciones

- Subasta de los **derechos de propiedad**.
- Se emitirían **derechos de contaminación** por una cantidad igual a la **óptima, M**, con un nivel de **producción eficiente X**, y se sacarían a la **venta** entre empresas **competitivas**.
- El precio de venta de estos derechos vendría determinado por el **valor marginal de la última unidad de contaminación permitida**, y éste equivale al **daño marginal en el óptimo**.
- El resultado de una subasta de derechos de contaminación es **equivalente a un impuesto pigouviano**, ya que el precio del derecho de contaminación será exactamente el mismo que el tipo impositivo del impuesto correctivo óptimo.
- Al igual que en el caso del impuesto, el SP se queda con el importe de lo obtenido. No obstante, también se enfrenta a los mismos problemas que la regulación a la hora de determinar el nivel óptimo de contaminación.

Intervención pública: otras soluciones

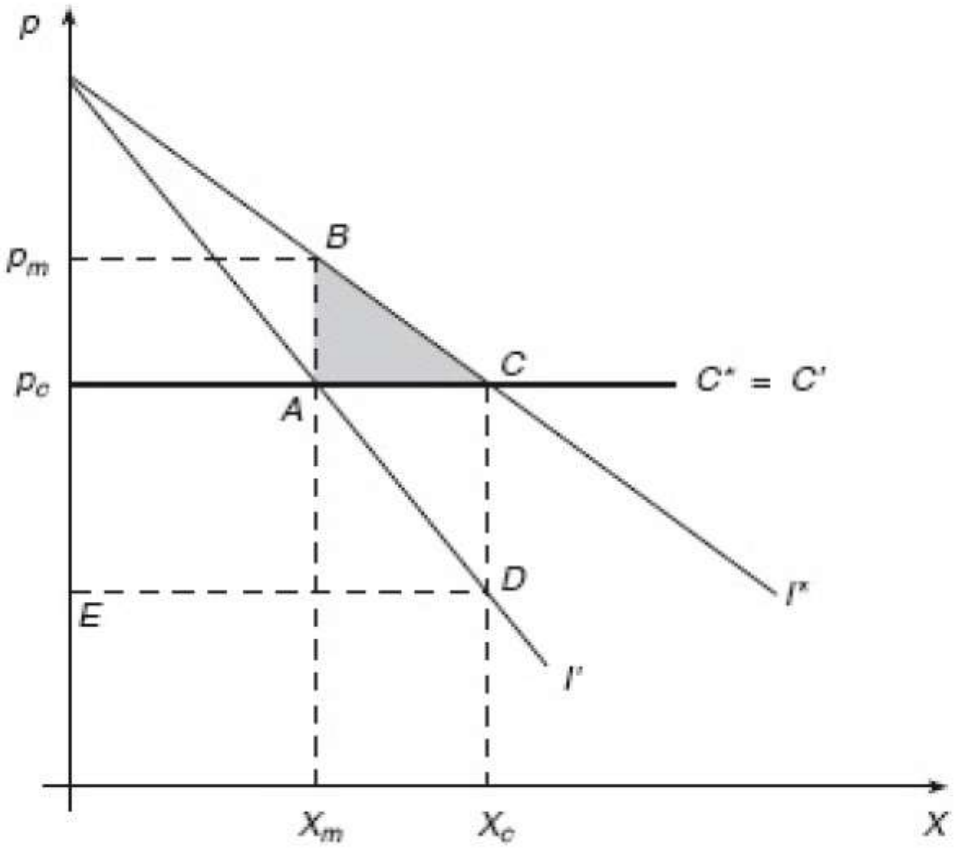
- La intervención pública puede ser conveniente.
- Sin embargo, tampoco la intervención pública es ajena a un problema fundamental de información.
- Es difícil que, a un coste razonable, se conozcan todos los datos necesarios para determinar el nivel eficiente del efecto externo o el impuesto correctivo asociado.
- Es posible que una intervención pública que **no se derive de un análisis económico cuidadoso** conduzca a **situaciones ineficientes**, peores incluso que el equilibrio competitivo inicial.
- Cuando las decisiones públicas se basan en criterios extraeconómicos, abstenerse de intervenir puede ser mejor que la propia intervención pública.

Fallos de competencia

- **Competencia perfecta**
  - **Igual poder no económico**
    - No discriminación: sólo las diferencias de renta pueden establecer diferencias en las oportunidades de producción y consumo abiertas a los consumidores y los productores.
  - **Comportamiento precio aceptante de todos los agentes.**
    - Gran número de individuos y empresas, cuyas decisiones no se vean limitadas por la presencia de barreras a la entrada en un mercado.
      - Barreras se concretan en monopolio, monopsonio, oligopolio u otras formas no competitivas de producción e intercambio.

Fallos de competencia

- **Competencia imperfecta**



Maximización de beneficios -> ingreso marginal = costes marginales.
C*: Costes medios. C`: Costes marginales. I*: Ingreso marginal. I`: Ingreso marginal.

I' = C' -> A -> producción *Xm* y precio de monopolio *pm*.

En el óptimo del monopolista la valoración marginal en el consumo excede al coste marginal de producción.

RMSXY > RMTXY.

La producción competitiva óptima en el sentido de Pareto es *X*c -> precio competitivo -> *pc*, es igual al coste marginal. El coste en bienestar de la ineficiencia viene dado por *ABC*, área que resulta de la diferencia entre la pérdida de excedente del consumidor *(CBpm pc)* y los beneficios puros del monopolista (*ABpm pc*).

Fallos de competencia

- **Competencia imperfecta**

Intervenciones públicas:

Regulación

Forzar el incremento de la producción por encima de *Xm* a cambio del mantenimiento de la licencia. Equivalente a una regulación de precios que fijase el precio máximo en *pc*.

Dos soluciones alternativas:

- Subastar la licencia entre empresas competitivas.
- Desregular el mercado, eliminando la necesidad de obtención de licencia.

Fallos de competencia

- **Competencia imperfecta**

Intervenciones públicas:

***Producción pública*.**

Si la autoridad tiene acceso a la misma capacidad técnica y de gestión empresarial que el sector privado, una solución posible sea la nacionalización de la producción de *X*, que sería llevada al nivel eficiente, *Xc.*

***Financiación*.**

Subsidiar la producción del monopolista de dos formas distintas:

- Ofrecer un subsidio de *ABpmpc* a cambio de que el monopolio venda *Xc* unidades *a pc* por unidad.
- Ofrecer un subsidio por unidad de producto igual a la diferencia entre *I'* y *C'* medida al volumen de *output Xc,* se podrá alcanzar también la producción óptima.

Finanzas Públicas

(Economía del Sector Público)

UNIDAD 3. DECISIONES COLECTIVAS Y RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

TEORÍA DE LA ELECCIÓN COLECTIVA

Diego E. Pinilla-Rodríguez

Elección colectiva

- Sector Público agente creado por individuos.
- Su legitimidad deriva de los individuos.
- Carece de objetivos propios.
- Satisface las preferencias individuales por la provisión colectiva.
- El gasto y el ingreso deben ser los que determinen las preferencias de los individuos.

Elección colectiva

- Si todos los individuos fueran **idénticos**, el problema de elección de un Sector Público democrático seria **trivial**.
- Las preferencias individuales por la provisión colectiva son **diferentes**.
- ¿Cómo agregar estas preferencias individuales diferentes en una **regla de elección colectiva**?
- Al análisis de cómo realizar esta agregación - propiedades de los diferentes mecanismos de agregación se le denomina **Teoría de la Elección Colectiva**.

Elección colectiva

- El proceso de adopción de las **decisiones públicas** es mucho más **complejo** que la ***mera agregación*** de preferencias.

- Intervienen **diferentes tipos de agentes económicos** como los funcionarios, los políticos o los grupos de interés (objetivos particulares).

- Pueden **sesgar el proceso** de elección colectiva hacia sus intereses.

Elección colectiva

- Asignaciones **Pareto superiores** se deberá decidir cómo reparte las ganancias.
- Encontrar una **Regla de elección** que, respetando las **preferencias individuales**, cumpla unos requisitos de **racionalidad** y **eficiencia**.
- Preferencias individuales entre las **diferentes alternativas** o considerar además la **intensidad** de estas preferencias:
  - En el primer caso, la única información que utilizaría la regla de elección sería el **orden de preferencias** de los individuos entre las diferentes alternativas.
  - En el segundo, lo que se estaría agregando serían los **niveles de utilidad** que obtienen los individuos.

Elección colectiva

- Las reglas de elección basadas exclusivamente en el **orden de preferencias** son **reglas de votación**.

- **Votación** -> cada individuo expresa qué alternativa prefiere y lo único que se toma en cuenta es esto.

- Le reporte **mucha o poca utilidad es irrelevante** para el resultado final de la votación.

- **Ponderar las intensidades** de las preferencias conlleva implícita una noción de **bienestar social** (más utilidad de un individuo -> mayor bienestar social -> más probable que sea elegida).

Elección colectiva

- Órdenes individuales de preferencias:
  - Evitan el debate sobre **la posibilidad** (o no) de **comparar utilidades**.
  - Las **sociedades democráticas** las decisiones se adoptan por **votación**.
- Excluir las comparaciones interpersonales es quizá una posición **demasiado extrema**.
- En la mayor parte de los análisis económicos aceptan que, al menos en cierto grado, **las preferencias de los individuos son comparables**.

Reglas de elección colectiva

- *n* individuos que tiene que decidir de forma colectiva entre un conjunto de *m* alternativas x_1, x_2, x_3, …. X_m.
- Las alternativas pueden ser un presupuesto público diferente.
- Cada individuo, *j*, tiene una relación de preferencias **transitivas, reflexivas** y **complementarias**, R_j, definida sobre el conjunto de alternativas posibles.
- $x_i R_j x_k$ significa que para el individuo *j* la alternativa x_i es indiferente **(=)** o preferida **(>)** a la alternativa x_k.
- La alternativa x_i es preferida a x_k ($x_i P_j x_k$) cuando se cumple que $x_i R_j x_k$, pero no $x_k R_j x_i$

Reglas de elección colectiva

- En el modelo de elección racional, se señala que las preferencias individuales para ser racionales y puedan ser representadas por una función de utilidad, deben ser:
- i) transitivas: $\exists x_i, x_j, x_k,$; si $x_i > x_j$ y $x_j > x_k$ entonces $x_i > x_k$
  - Si el presupuesto A es al menos tan bueno al presupuesto B, y el presupuesto B es al menos tan bueno que el presupuesto C, entonces A es preferido al presupuesto C.
- ii) complementarias: $\exists x_i, x_j; x_i > x_j$ o $x_j > x_i$
  - Siempre se puede comparar cualquier par de presupuestos.
- iii) reflexivas: $\exists x_i; x_i > x_i$
  - Cualquier presupuesto es al menos tan bueno como el mismo.

Reglas de elección colectiva

- Las decisiones sobre provisión colectiva -> **no unanimidad** -> **ponderar** intereses divergentes.
- Una **regla de elección social** es un **criterio de ponderación** de estos intereses diferentes.
- Dadas unas preferencias individuales (R_1, R_2, ..., R_n), una regla de elección colectiva es un **criterio de agregación** de estas preferencias individuales en unas preferencias globales, *R*, que determinan las elecciones colectivas.
- Esto es, una función *f*(.) tal que: $R = f(R_1, R_2, ..., R_n)$.

Criterios que debe cumplir las reglas de elección colectiva

- Sociedad democrática y racional las reglas deben cumplir unos determinados criterios de **coherencia** y respeto a las **preferencias de los individuos**.

- Arrow (1951) estableció **cinco propiedades** que debería cumplir cualquier **regla de elección sensata**:

  - 1. ***Dominio no restringido*** (U). La regla de elección social debe estar definida por **cualquier conjunto de preferencias** que puedan tener los individuos. *f*(.) estar definida para cualquier conjunto de preferencias individuales (R_1, R_2, ..., R_n). Esto significa que **el mecanismo de elección debe ser capaz de funcionar en todas las situaciones posibles**.

Criterios que debe cumplir las reglas de elección colectiva

- Arrow (1951) estableció **cinco propiedades** que debería cumplir cualquier **regla de elección sensata**:

  - 2. ***Pareto optimalidad débil*** (PO). Si todo el mundo prefiere la alternativa x_i a la alternativa x_k (para todo *j*, $x_i P x_k$), la regla de elección social debe preferir también x_i a x_k ($x_i P x_k$). Esta propiedad es un **requisito débil de eficiencia**. Si **todos prefieren, individualmente, una alternativa a otra**, esta alternativa es **también preferida socialmente**.

  - 3. ***Ausencia de dictadores*** (AD). No existe ningún individuo *j* tal que, si él prefiere la alternativa x_i a la alternativa x_k, la regla de elección prefiera siempre x_i a x_k, independientemente de cuáles sean las preferencias de los de más individuos.

Criterios que debe cumplir las reglas de elección colectiva

- Arrow (1951) estableció **cinco propiedades** que debería cumplir cualquier **regla de elección sensata**:

  - 4. ***Racionalidad*** (R). La regla de elección social, R, es **transitiva**. Es decir, dadas tres alternativas x_i, x_k, x_r, si $x_i R x_k$ y $x_k R x_r$, entonces $x_i R x_r$.

  - 5. ***Independencia de alternativas irrelevantes*** (IAI). Supongamos que hay que elegir entre dos alternativas cualesquiera x_i y x_k, y la regla de elección dictaminara que x_i es preferido a x_k ($x_i P x_k$). Entonces, el resultado de la elección social (x_i) no debe depender de la presencia de una tercera opción, x_r.

Criterios que debe cumplir las reglas de elección colectiva

- *IAI* -> la elección entre dos alternativas x_i y x_k debe depender sólo de las preferencias individuales sobre estas dos alternativas, y no de su posición relativa frente a otras alternativas no consideradas.

- El resultado debe ser **independiente** de cómo valoren los individuos la sanidad y la educación **en relación con un tercer bien** público no considerado en la elección como, digamos, la justicia.

- Los mecanismos basados en la intensidad de las preferencias generalmente **incumplen esta condición**.

Teorema de imposibilidad de Arrow

- Las condiciones constituyen un conjunto sensato de condiciones mínimas que se deben exigir a cualquier mecanismo de elección social:
  - **AD** nadie controla el mecanismo de elección.
  - **PO** la eficiencia del resultado.
  - **R** la coherencia lógica del mecanismo.
  - **U** da generalidad al mecanismo de elección (se puede utilizar para cualquier conjunto de preferencias individuales).
  - **IAI** la elección entre dos alternativas depende exclusivamente de las características de las alternativas consideradas.

Teorema de imposibilidad de Arrow

- ¿Existe alguna regla de elección colectiva que satisfaga las cinco condiciones anteriores?

- Desafortunadamente, la respuesta es negativa.

- ***Teorema de imposibilidad de Arrow***. Si existen al menos tres alternativas y el número de individuos es finito, no existe ninguna regla de elección colectivas f(.) que cumpla U, PO, R, AD e IAI.

Teorema de imposibilidad de Arrow

- **Imposibilidad** de encontrar reglas de elección colectiva que utilizando **información exclusivamente ordinal** acerca de las preferencias individuales, se ajusten a unos principios mínimos de **coherencia** y **respeto a las preferencias individuales**.

- Establece **el precio** que debemos pagar si queremos utilizar reglas de elección colectiva: renunciar a alguna de las condiciones *U, PO, R, AD IAI*.

- Renunciar tiene un componente **subjetivo**, parece claro que eliminar PO, R, o AD es **bastante menos aceptable** que relajar *U* o *IAI*.

- La votación mayoritaria renuncia a *U* para ser un mecanismo de elección colectiva satisfactorio.

Elección mediante votación mayoritaria

- En las **democracias**, las decisiones públicas se adoptan por **votación** entre los individuos.

- Vamos a considerar inicialmente a individuos que votan directamente sobre los programas públicos (democracia directa).

- En la práctica es democracia representativa (concediendo el voto a aquellos que defiendan programas más acordes a las preferencias).

Elección mediante votación mayoritaria

- **Democracia directa**:
  - Pone de manifiesto los **problemas inherentes** a cualquier **mecanismo de votación**.
  - Es aplicable en **muchas circunstancias económicas** en las que el número de **votantes es reducido**.
  - Bajo ciertas condiciones la democracia directa y la representativa **conducen a las mismas decisiones** de provisión pública.

Elección mediante votación mayoritaria

- Votación mayoritaria:
  - Una alterativa es preferida colectivamente a otra ($x_i P x_k$) si la mayoría de los individuos la prefieren (si para al menos [n – 1]/2 +1 de los individuos ($x_i P_j x_k$).
  - Una alternativa x* es un equilibrio en votación mayoritaria si es preferida colectivamente a todas las demás. Es decir, si es preferida por la mayoría de los individuos a cualquier otra alternativa.

Elección mediante votación mayoritaria

- Tres alternativas, x1, x2, y x3, y tres votantes A, B, y C cuyas preferencias por las alternativas son:
  - A x1PAx2PAx3
  - B x2PBx3PBx1
  - C x3PCx2PCx1

- En una votación mayoritaria, la alternativa **x2** derrotaría a x1 por 2 a 1 (porque B y C la prefieren), y también derrotaría a x3 por el mismo resultado (aunque en este caso quienes la preferirían serían A y B). Como x3 derrotaría a su vez a x1 también por 2 a 1 (B y C la prefieren)
  - *El orden social resultante, P, sería* x2Px3Px1

- El equilibrio es entonces **x2** porque derrota a las restantes alternativas en votación mayoritaria. Cualquier secuencia de votaciones conduce al mismo resultado.

Elección mediante votación mayoritaria

- Supongamos, por ejemplo, que las preferencias de los individuos en vez de ser las del ejemplo anterior hubieran sido:
  - A x1PAx2PAx3
  - B x2PBx3PBx1
  - C x3PCx1PCx2
    - Ahora x1Px2 (porque A y C la prefieren),
    - x2Px3 (A y B la prefieren)
    - x3Px1 (porque B y C la prefieren).
- Preferencias colectivas **intransitivas**, violando la condición ***R*** de Arrow.
- Preferencias colectivas **cíclicas** - paradoja del voto o paradoja de Condorcet.

Elección mediante votación mayoritaria

- Evitar la prolongación indefinida de las votaciones -> eliminar la posibilidad de que alguien someta a votación **de nuevo** una alternativa ya discutida, votada y derrotada.

- La alterativa de equilibrio derrota a cualquier otra, y por tanto resulta vencedora a partir del momento en que se la considera por primera vez.

- Sin embargo, con preferencias colectivas cíclicas, **el resultado final depende del orden de votación** de las alternativas.

Elección mediante votación mayoritaria

- Evitar la prolongación indefinida de las votaciones -> eliminar la posibilidad de que alguien someta a votación **de nuevo** una alternativa ya discutida, votada y derrotada.

- La alterativa de equilibrio derrota a cualquier otra, y por tanto resulta vencedora a partir del momento en que se la considera por primera vez.

- Con preferencias colectivas cíclicas, **el resultado final depende del orden de votación** de las alternativas.

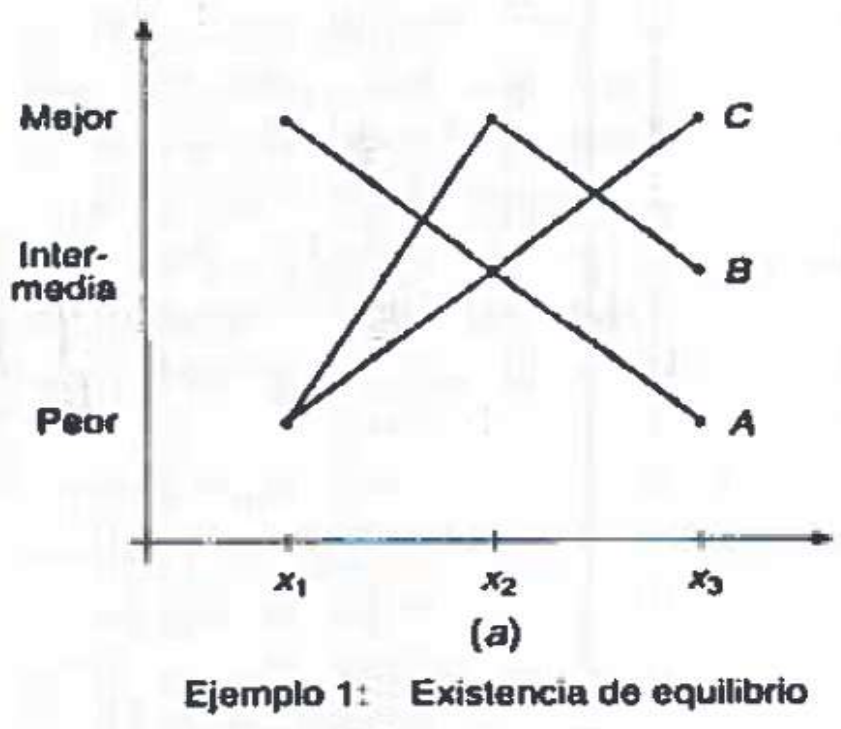
- Se puede lograr el resultado final que se quiera simplemente estableciendo el orden de discusión adecuado - el problema de la *manipulación de la agenda*.

Elección mediante votación mayoritaria

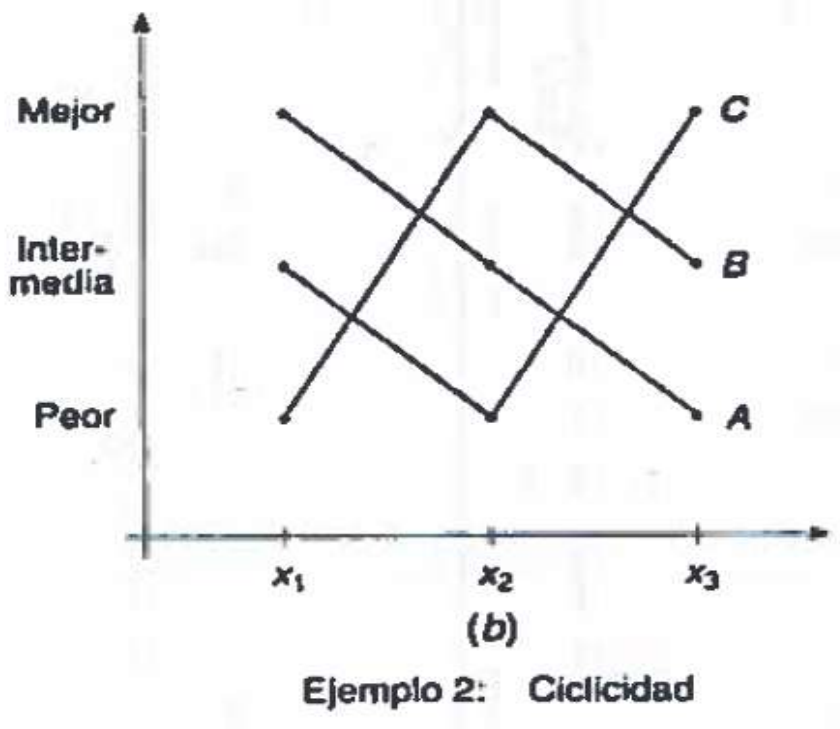
Restricción de dominio: preferencias unimodales (votación sobre el nivel de gasto)

- La **transitividad** depende de la estructura de las preferencias individuales.
- **Restringiendo el conjunto de preferencias** (renunciando a U), la votación mayoritaria podría ser un mecanismo de elección colectiva satisfactorio.
- Las alternativas deben ser ***unidimensionales*** x1 (presupuesto bajo), x2 (presupuesto medio), y x3 (presupuesto elevado).

Elección mediante votación mayoritaria



Ejemplo 1: Existencia de equilibrio



Ejemplo 2: Ciclicidad

Sólo existe una alternativa que sea preferida a las que están próximas a ella. A (x1), B (x2), C (x3).

Preferencias **unimodales** o de **máximo único**.

Elección mediante votación mayoritaria

Restricción de dominio: preferencias unimodales (votación sobre el nivel de gasto)

- Si las alterativas son **unidimensionales** (dominio de preferencias unimodales), **podemos encontrar una regla de elección colectiva** -**la votación mayoritaria**- que cumpla las restantes condiciones de Arrow.

- ¿Es la unimodalidad una condición **muy restrictiva**? «o todo o nada antes que una situación intermedia». **NO.**

- En la práctica parece poco probable un comportamiento tan extremista.

- La unimodalidad de las preferencias no es una restricción fuerte, porque **se deriva de los supuestos habituales de concavidad** de las funciones de utilidad.

Elección mediante votación mayoritaria

Existencia de equilibrio e importancia del votante mediano

- Número impar de individuos y ordenemos sus niveles más preferidos de gasto de menor a mayor (G1*,G2*, ..., Gn*).

- **Votante mediano**: nivel de gasto más preferido se encuentra en la **mediana** de distribución de gastos óptimos.

- Votación mayoritaria -> se votan alternativas unidimensionales, el votante mediano es **decisivo**.

- El resultado de la votación mayoritaria coincidirá con la alternativa más preferida del volante mediano, G*.

- Teoría de la votación mayoritaria con **capacidad predictiva**. Es suficiente conocer las preferencias del individuo mediano para predecir cuál será el resultado de una votación.

Elección mediante votación mayoritaria

Existencia de equilibrio e importancia del votante mediano

Consideremos el caso de 5 votantes que deben decidir el nivel de gasto dedicado a un bien público.

Niveles preferidos de gasto dedicado a un bien público.

	Ana	Begoña	Camilo	Damián	Elia
Gasto en euros	100	200	250	400	500

- Los 5 votantes tienen preferencias unimodales (**cuanto más cerca esté el nivel de gasto del nivel que realmente desea cada uno, mayor será su preferencia por esa opción**).
- Podemos predecir que el nivel de gasto elegido será **250 euros**.
- Si se vota entre 100 euros y 250 euros, sólo Ana votará por la primera alternativa, mientras que Begoña, Camilo, Damián y Elia aprobarán un gasto de 250 euros (pues para todos ellos 250 está más próximo que 100 a su nivel óptimo)

Elección mediante votación mayoritaria

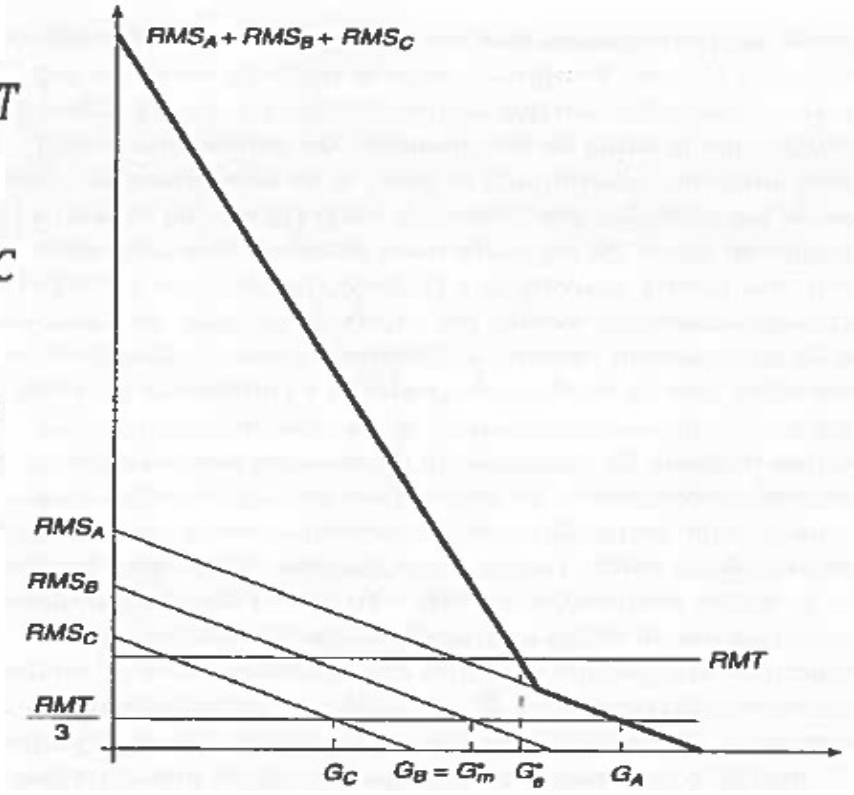
Eficiencia de la provisión de bienes públicos mediante votación

La votación mayoritaria es una regla democrática de elección colectiva y, por ello, sería deseable que condujera a resultados ***eficientes***. Sin embargo, es fácil ver que, en general, **no cabe esperar que esto sea así**.

$$RMS_A + RMS_B + RMS_C = RMT$$

$$T_i = \frac{G}{3} RMT \qquad i = A, B, C$$

$$RMS_i = \frac{dT_i}{dG} = \frac{RMT}{3}$$



Elección mediante votación mayoritaria

Intercambio de votos y concesiones mutuas («logrolling»)

- La votación mayoritaria produce niveles de gasto **ineficientes**.

- La provisión eficiente exige tomar en cuenta **la intensidad de las preferencias** (suma de beneficios marginales individuales = coste marginal), pero la regla de votación impide tomar en cuenta esas intensidades.

- Las ganancias de utilidad que tiene la **minoría** (que quiere aumentar o disminuir el gasto a su nivel eficiente) **>** a las pérdidas que tendría la **mayoría** que ha votado a favor del nivel ineficiente en vigor.

Elección mediante votación mayoritaria

Intercambio de votos y concesiones mutuas («logrolling»)

- Si los individuos **pudieran negociar** antes de la votación, la minoría podría convencer a la mayoría para que a cambio de unas ***compensaciones monetarias*** votara por el nivel eficiente de gasto.

- **Negociar** permitiría tomar en cuenta la **intensidad de las preferencias** (disposición a compensar al resto) y podría permitir **mejorar la eficiencia asignativa** de la votación mayoritaria.

- Una forma habitual -> ***intercambio de votos***. Cuando se van a votar varias alternativas **no mutuamente excluyentes**, los votantes se **intercambien entre sí apoyo a propuestas diferentes**.

  «*Yo voto a favor de lo que te interesa **a cambio** de que tú votes a favor de lo que me interesa*».

Elección mediante votación mayoritaria

Intercambio de votos y concesiones mutuas («logrolling»)

Ejemplo:

- Por sencillez, supongamos que 2 proyectos (uno para A y otro para B) tienen el mismo coste, digamos 600.

- Si cualquiera de los proyectos es aprobado se financiará mediante una aportación igualitaria de las regiones.

- Los beneficios netos (ganancias de utilidad para los residentes menos costes de financiación) para cada una de las regiones son:

	X1	X2	X1 + X2
A	500	-200	300
B	-200	500	300
C	-200	-200	-400
Total (neto)	100	100	200

Elección mediante votación mayoritaria

Intercambio de votos y concesiones mutuas («logrolling»)

- A y B podrían negociar y comprometerse a prestar su apoyo a la iniciativa que favorece a los residentes en la otra región a cambio del apoyo a la iniciativa que favorece a los residentes en la región propia.

- Ambas propuestas se aprobarían con 2/3 de los votos a favor, y los residentes en ambas regiones saldrían ganando (beneficios netos 0 a que ambas regiones ganan 300 (500 de aprobar su proyecto menos 200 de aprobar el de la otra región).

- El resultado final sería una mejora potencial de Pareto (Compensando a C).

Elección mediante votación mayoritaria

Intercambio de votos y concesiones mutuas («logrolling»)

- A y B podrían negociar y comprometerse a prestar su apoyo a la iniciativa que favorece a los residentes en la otra región a cambio del apoyo a la iniciativa que favorece a los residentes en la región propia.

- Ambas propuestas se aprobarían con 2/3 de los votos a favor, y los residentes en ambas regiones saldrían ganando (beneficios netos 0 a que ambas regiones ganan 300 (500 de aprobar su proyecto menos 200 de aprobar el de la otra región).

- El resultado final sería una mejora potencial de Pareto (Compensando a C).

Elección mediante votación mayoritaria

Intercambio de votos y concesiones mutuas («logrolling»)

- El intercambio de votos tiene un **aspecto peligroso**. Esta la tentación de **incumplir los acuerdos** (por el orden de la votación).
- Solución: crear una nueva propuesta *x3* que **englobe** a las dos propuestas -> ***sistema de concesiones mutuas***.
- Problemas:
  - **Ámbito de aplicación es limitado** -> situaciones donde hay pocos volantes y, por tanto, los costes de negociación son bajos.
  - No hay **nada** en el sistema de concesiones mutuas que **obligue** a los ganadores a hacer efectiva la **compensación a los perdedores**.

Elección mediante votación mayoritaria

Intercambio de votos y concesiones mutuas («logrolling»)

- Si las compensaciones no se realizan, **la mayoría explota a la minoría** obligándola a financiar unos proyectos públicos de los que no obtiene ningún beneficio.

- Se aumenta la **eficiencia** económica, pero se deteriora la **equidad**.

- Un mecanismo sería la **descentralización de las decisiones públicas**. Proyectos que sólo benefician a regiones concretas serían aprobados (y financiados) o rechazados en sus parlamentos.

- En situaciones más generales, sin embargo, a no ser que se sustituya el criterio de la mayoría para la aceptación de un proyecto por el **criterio de unanimidad**, es difícil establecer **mecanismos que protejan a las minorías** del riesgo de explotación.

Elección mediante votación mayoritaria

Intercambio de votos y concesiones mutuas («logrolling»)

- El intercambio de votos no sólo servirá para lograr aprobar asignaciones potencialmente Pareto superiores, sino que, **en muchos casos posibilitará aumentos ineficientes del gasto**.

- A y B en vez de ser 500 fueran 300, **ambos proyectos deberían ser rechazados**. Sin embargo, el intercambio de votos conduciría a su aprobación y se produciría por tanto un aumento ineficiente del gasto.

- Es posible que este hecho esté detrás de muchos de los aumentos del gasto que se producen en las democracias parlamentarias.

Elección mediante votación mayoritaria

Democracias representativas

- Quienes toman **las decisiones de gasto son políticos** elegidos por los votantes.

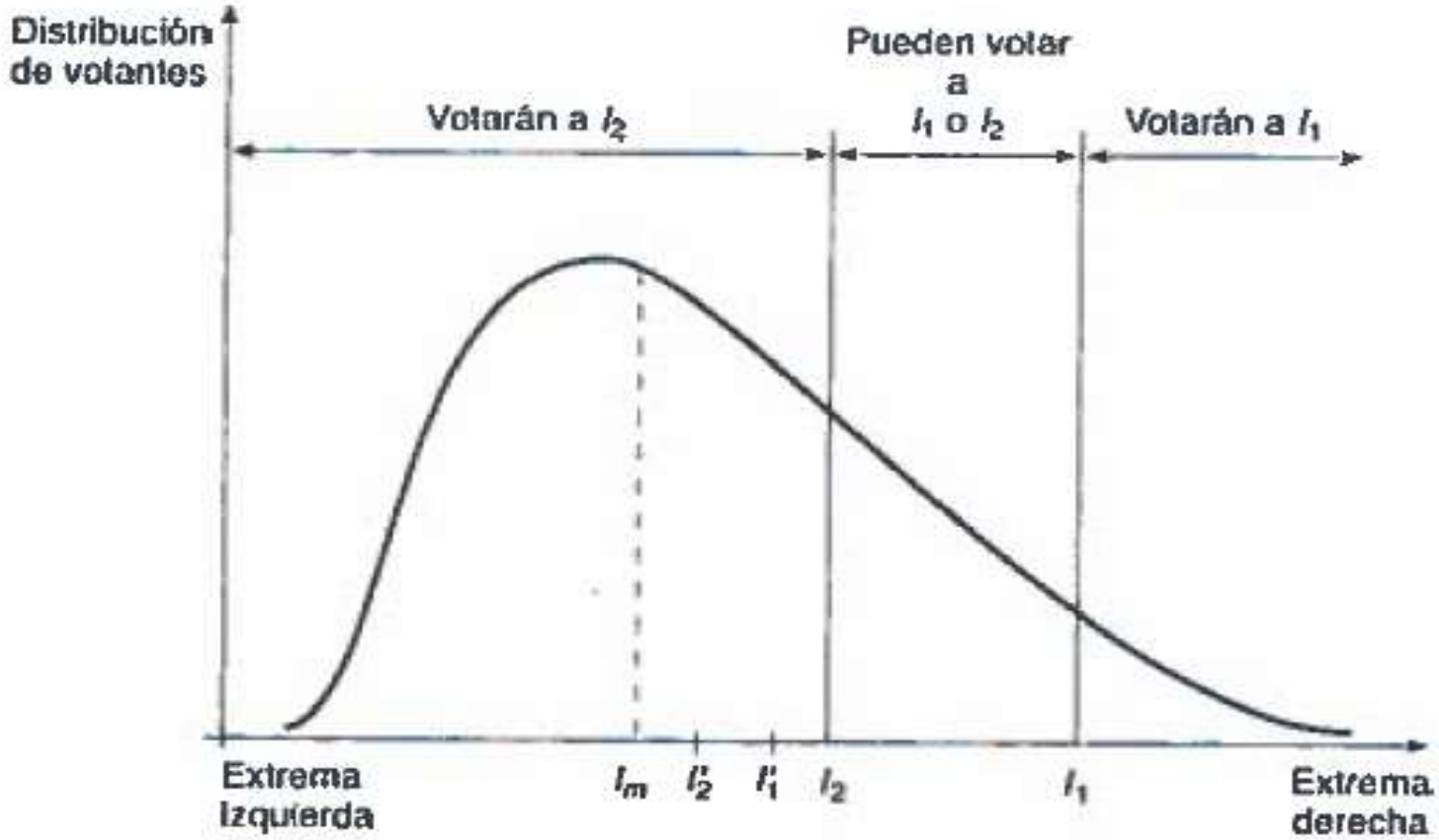
- Depende del **comportamiento de los votantes** y de los **políticos**, e incluso de la **estructura del proceso de toma de decisiones** dentro del Sector Público.

- Modelo de ***Downs-Hotelling***. En este modelo se supone que sólo existen **dos partidos políticos**, cuyo objetivo es **maximizar el número de votos**.

- **Los votantes**, por su parte, identifican a cada partido, no con sus propuestas políticas concretas, **sino con su ideología** (variable unidimensional - ideología).

Elección mediante votación mayoritaria

Democracias representativas



Elección mediante votación mayoritaria

Democracias representativas

- ¿Hasta cuándo continuará el proceso? hasta que ambos partidos **propongan ideologías muy similares a la del votante mediano**.

- Cuando ambos están en ese punto, **cualquier cambio de ideología conducirá inexorablemente a la derrota**.

- En un sistema bipartidista en el que se vota según la ideología existe una tendencia a que los dos partidos propongan programas «**centristas**».

Elección mediante votación mayoritaria

Democracias representativas

- No se puede generalizar a situaciones **más realistas** en las que existen **varios partidos**, o en las que los individuos a la hora de votar toman en cuenta otros elementos **más allá de la ideología**.

- «*Voto útil*» - Los partidos ya no tienen estrategias puras – *Abstención*.

- Si los individuos se fijan en **más aspectos que la ideología** se pasará a votar **sobre alternativas multidimensionales**. Surge entonces el problema de la ciclicidad.

- Participan otros agentes además de los políticos que pueden tener una influencia importante en el resultado final.

Manipulación de las reglas de elección colectiva

- Hemos supuesto que los individuos **no ocultan sus verdaderas preferencias**.
- Sólo podemos esperar que esto sea cierto cuando los individuos **no ganan nada mintiendo**.
- Si mintiendo pueden alterar la elección colectiva hacia sus intereses, **lo harán** desvirtuando de esta forma el proceso de elección.
- Si lo puede hacer, se dice que el mecanismo es **manipulable**. Si es, al contrario, se dice que es **a prueba de estrategias**.
- Un **mecanismo a prueba de estrategias**, por tanto, es aquel que **induce a los individuos a revelar sus preferencias verdaderas**.

Manipulación de las reglas de elección colectiva

- Gibbard (1973) y Satterthwaite (1975) demostraron que la manipulación afecta a la mayoría de los mecanismos de elección colectiva.

- Todos los mecanismos basados en la intensidad de las preferencias se pueden manipular.

- La votación mayoritaria **no es manipulable** con alternativas **unidimensionales** y preferencias **unidimodales**.

Elección mediante funciones de bienestar social

- Es frecuente que las unidades de decisión económica agrupen a individuos con intereses divergentes, y que las **funciones de decisión** de estos agentes sean el resultado de un **compromiso entre estos intereses**.

- El **proceso de decisión conjunta** se representa mediante el supuesto de que ***existe una función de decisión conjunta***, que recoge los compromisos internos a la hora de adoptar decisiones.

- Se **obvia** el problema de cuál es el mecanismo concreto mediante el que se realiza la agregación de intereses individuales, **pero se ha mostrado fructífero** en la medida en que los comportamientos que implica se han revelado consistentes con la evidencia empírica.

- Las decisiones colectivas se adoptan maximizando una función W(U1,U2, ..., UM) (donde U, es la función de utilidad del individuo).

Elección mediante funciones de bienestar social

- A estas reglas de agregación se las denomina **funciones de bienestar social** (FBS).
- El **Sector Público** sería simplemente un **planificador económico** que se limitaría a poner en práctica las políticas económicas que **maximicen el bienestar social**.
- La FBS puede ser una herramienta útil de trabajo que puede incorporar criterios de **justicia distributiva dominantes** en la sociedad.
- Una FBS, si es individualista y anónima, cumple las condiciones U. AD, PO y R. Sin embargo, al depender de los niveles de utilidad de los individuos (de la intensidad de sus preferencias) incumple la condición **IAI**.
- **Esto implica que es manipulable**. Los individuos tendrán todos los incentivos para mentir y declarar unas preferencias falsas en las que exageren la utilidad que le reportan sus alternativas más preferidas.

Modelos de comportamiento del Sector Público

- *Supuesto*: el Sector Público es un agente económico **sin estructura ni objetivos propios**.

- **Descripción muy pobre de la realidad**. El proceso de adopción de decisiones públicas en el mundo real es complejo.

- Intervienen diferentes tipos de agentes que pueden tener **objetivos individuales radicalmente diferentes a la mera satisfacción de las preferencias individuales** por la provisión colectiva.

- Dado que adquirir **información es costoso**, lo habitual es que **la información sea imperfecta**. Algunos agentes pueden sesgar la elección del sector público en su propio interés.

Modelos de comportamiento del Sector Público

Teoría de la burocracia

- Un primer tipo de agentes que pueden incidir sobre las decisiones de gasto son los funcionarios.

- Su cometido es suministrar a los políticos toda la información técnica necesaria para que éstos adopten sus decisiones de gasto, y poner en práctica los programas decididos por los políticos.

- Su actividad se centra en un conjunto bien delimitado de actividades de gasto.

- No se retribuyen por su productividad (salarios se determinan por ley, en función de la categoría administrativa - problemas para medir la productividad).

Modelos de comportamiento del Sector Público

Teoría de la burocracia

- Excluidos los incentivos económicos, las motivaciones podrían quizá reducirse a características personales como **«el sentido de la responsabilidad» o el altruismo. NO**
- Niskanen (1971): los funcionarios se guían por objetivos tales como la búsqueda de poder, prestigio, influencia, prebendas, etc. -> **tamaño del presupuesto que controla el funcionario**.
- Objetivo de los funcionarios es **maximizar** el tamaño de su presupuesto.
- **Competencia** entre las diferentes unidades burocráticas para **atraer los fondos públicos** hacia los programas de gasto que ellos gestionan.
- La interacción entre unos **políticos que carecen de la información** técnica suficiente y unos **funcionarios que desean maximizar el presupuesto** conduce inevitablemente a un **exceso de gasto**.

Manipulación de las reglas de elección colectiva

Comportamiento monopolista

- Los políticos desconocen la tecnología de provisión. Esto implica que el funcionario puede decir al político que determinados niveles de provisión **no son factibles técnicamente**.

- El funcionario, esgrimiendo argumentos técnicos, puede «ofertar» al político el nivel de provisión que desee.

- El político sólo «comprará la oferta si el beneficio que le reporta es mayor que el coste de provisión (si B > C, o lo que es lo mismo, si BME > CME).

Manipulación de las reglas de elección colectiva

Comportamiento monopolista

- **Funcionario**: productor monopolista (monopolio en la información) y un consumidor, el político.

- Para maximizar el tamaño del presupuesto, la cantidad óptima que debe ofertar el funcionario es aquella para la cual el **CME** = **BME**.

- El político sólo aceptará estas ofertas de todo o nada, **cuando su desconocimiento de la tecnología es total**. Este tipo de argumentación es más aplicable con proyectos de gasto que requieran unos conocimientos técnicos **sofisticados**.

Manipulación de las reglas de elección colectiva

Infraestimación de costes

- **Funcionario**: productor monopolista (monopolio en la información) y un consumidor, el político.

- Para maximizar el tamaño del presupuesto, la cantidad óptima que debe ofertar el funcionario es aquella para la cual el **CME** = **BME**.

- El político sólo aceptará estas ofertas de todo o nada, **cuando su desconocimiento de la tecnología es total**. Este tipo de argumentación es más aplicable con proyectos de gasto que requieran unos conocimientos técnicos **sofisticados**.

Federalismo fiscal

PRESUPUESTOS TEÓRICO – POLÍTICOS.

- La división del poder entre los miembros territoriales de una unidad ha sido vista como una solución a los gobiernos de vastos espacios y de sociedades cada vez más complejas.

- Necesidad en sociedades extensas y diversas

- Conciliar las potencias que la integran y la separan.

- La mejor manera de conciliar autonomía con solidaridad.

Diego E. Pinilla-Rodríguez

Federalismo fiscal

LOS PRESUPUESTOS TEÓRICO - ECONÓMICOS

- Supuestos de la **teoría económica pública**, en particular, en la teoría de los **bienes públicos** (Arrow, Musgrave, y Samuelson).

- La **asignación eficiente** de los bienes públicos

- Carácter **individual** de las necesidades públicas.

- Si las necesidades privadas se seleccionan y ordenan a partir de su utilidad marginal, **las necesidades públicas deben ordenarse también por su valoración marginal**, en donde se conjugan **los dos lados del presupuesto** (ingresos – gastos).

Federalismo fiscal

LOS PRESUPUESTOS TEÓRICO - ECONÓMICOS

- Los gastos ofrecen bienes públicos que satisfacen necesidades individuales, cuya utilidad marginal debe igualar a la des - utilidad marginal que comporta el pago de unos impuestos.
- Solución de mercado para determinar el nivel óptimo de gasto público.

¿Puede obedecer la producción y el consumo de los bienes públicos y privados a idénticos principios?

- Musgrave (1939) fue el primero en negar esta posibilidad. El coste de los bienes públicos no depende exclusivamente del nivel de oferta que desee asumir el contribuyente, que se establece de inicio y de forma arbitraria en el modelo de intercambio voluntario.

Federalismo fiscal

LOS PRESUPUESTOS TEÓRICO - ECONÓMICOS

- La contribución de Samuelson (1947), y ya anteriormente de A. Bergson (1938), fue argumentar convincentemente que **la solución al problema de los bienes sociales requiere indubitablemente de la especificación previa de una función de bienestar social**, que incorpora la agregación de preferencias individuales.
- Esto nos conduce a un problema doble:
  - ¿cómo lograr que las personas revelen honestamente sus preferencias?
  - ¿qué mecanismo se debe seguir para reunir toda esta información?
- Racionalidad utilitarista del individuo.
- Elección colectiva es un proceso mecánico de agregación de preferencias individuales.

Federalismo fiscal

LOS PRESUPUESTOS TEÓRICO - ECONÓMICOS

- ¿Quién deseará suministrar bienes públicos puros por mecanismos descentralizados o voluntarios de provisión, si una vez realizada su provisión, **no es posible negar sus beneficios a quienes no han pagado por éste**?
- El mercado encontrará **serias dificultades** para realizar la provisión de un modo eficiente. **No existe provisión de bienes públicos puros suministrada voluntaria o descentralizadamente**.
- La revelación de preferencias por parte de los individuos se realizará a través del mecanismo centralizado del proceso político, por medio del cual un gobierno tendrá conocimiento de las demandas de los grupos (Musgrave, 1959).

Federalismo fiscal

LOS PRESUPUESTOS TEÓRICO - ECONÓMICOS

- Sin embargo, la introducción de un mecanismo centralizado **tampoco garantiza la provisión eficiente de los bienes públicos**. Su propia naturaleza **genera otros problemas en la revelación de preferencias**.

- Los mecanismos políticos son falibles, y pueden no transmitir las necesidades reales.

- Cuanto **más diversas** sean las preferencias individuales y colectivas existentes dentro de un territorio, **la provisión resultante reflejará en menor medida dichas preferencias**.

Federalismo fiscal

LOS PRESUPUESTOS TEÓRICO - ECONÓMICOS

- Necesidad de crear un **mecanismo idóneo** capaz de resolver la problemática del **encubrimiento de las preferencias individuales**.

- Arrow (1951): "construir un procedimiento para pasar de un conjunto de preferencias individuales conocidas a un modelo de formación de decisiones sociales".

- La respuesta inicial a esta pregunta es **negativa**. Teorema de la Posibilidad General o Teorema de la Imposibilidad (Arrow, 1951).

- Ante las dificultades descritas, sin embargo, **la teoría no se ha quedado en el vacío**.

Federalismo fiscal

LOS PRESUPUESTOS TEÓRICO - ECONÓMICOS

- Las teorías de los bienes públicos y de la elección social, así como la economía general del bienestar, **han demostrado un desarrollo más que considerable en las últimas décadas**.

- Introducción de elementos que relajan el estricto marco hipotético teórico samuelsoniano de la distribución eficiente de los bienes públicos y la rigidez conceptual neoclásica de la elección social colectiva, y de paso, **aproximan los modelos a la realidad**.

- Entre dichos avances podemos encontrar la teoría clásica del ***Federalismo fiscal***.

Federalismo fiscal

- Los procesos de selección pública **son mucho más complejos** que una mera adición aritmética de preferencias.

- Son posibles **racionalidades colectivas** y **estratégicas** que involucran a varios individuos, por lo general, a **aquellos cercanos** con quienes es posible establecer comunicación y compartir necesidades.

- Los bienes se definen así a partir de su **costo**, su **consumo efectivo**, y el **grupo que los consumen**.

- Existe una relación entre la **calidad del bien**, el **volumen de oferta** y el **número de usuarios**.

- La **exclusión** y la **congestión** son fenómenos que están presentes en los bienes públicos.

- **Lo público es finito**, la **acción pública** se inscribe necesariamente en los **límites de un territorio**, y una cuestión fundamental es el **tamaño deseable para compartir costes y consumo**.

Federalismo fiscal

Tiebout (1956) "*Una teoría pura del gasto público local*".

- Objetivo: Demostrar que la imposibilidad de encontrar una solución óptima y de mercado para determinar el nivel de gasto en los bienes públicos, **es válida para el gasto federal, pero no necesariamente cierta para el gasto local**.

- En éste último, **se presenta la posibilidad de elección del ciudadano – consumidor**, entre distintos proveedores públicos rivales que **compiten**, generando un sistema económico sensible a sus necesidades.

Federalismo fiscal

- Competencia para cumplir unos objetivos deseables:
  - Obligar a los individuos a revelar sus verdaderas preferencias.
  - Satisfacer estas preferencias por mecanismos de mercado.
  - Gravar las preferencias con tasas impositivas adecuadas.
- Descentralizar implicaría una solución más eficiente, ya que permitiría una **mejor adecuación a las preferencias particulares de los respectivos territorios**, **reduciría la intermediación político-administrativa** y **facilitaría el control ciudadano del gasto**.
- **Múltiples gobiernos** locales posibilita que los **consumidores – votantes** puedan seleccionar de **heterogéneas opciones**, la comunidad que mejor se adapta a su estructura de preferencias.

Federalismo fiscal

- El consumidor votante se desplazará a aquella comunidad que mejor satisfaga sus particularidades sobre los bienes públicos.

- A mayor número de comunidades y mayor varianza, más probable será que el consumidor encuentre la plena realización de sus preferencias.

- Supuestos:

  - Las personas y los recursos son móviles.
  - El número de jurisdicciones es grande.
  - Las jurisdicciones son libres de elegir cualquier conjunto de leyes que ellos deseen, y
  - No se presenta el fenómeno de spillover.

Federalismo fiscal

- La política económica debe promover movilidad, conocimiento de las distintas comunidades, e integración de gobiernos locales, si éstos producen una mayor cantidad de cualquier servicio al mismo coste.

- Tiebout reivindica con su modelo la posibilidad de encontrar una solución óptima a la asignación de los bienes públicos.

- La **movilidad**, la **información** y la **competencia**, permiten a los individuos seleccionar gobiernos locales apropiados, y constituye la base del mejor modelo que puede conseguirse con las dotaciones de recursos y las preferencias dadas.

Federalismo fiscal

PRINCIPIOS BÁSICOS. LA TEORÍA NORMATIVA DE ASIGNACIÓN.

- División lógica de las finanzas y las funciones del sector público entre los múltiples niveles de gobierno.

- Partiendo del enfoque clásico de Musgrave (asignación, distribución y estabilidad), Oates (1977) formula la pregunta inicial de su investigación:

"¿cuál es la forma de gobierno que mejor asegura el cumplimiento de estos cometidos?"

Federalismo fiscal

PRINCIPIOS BÁSICOS. LA TEORÍA NORMATIVA DE ASIGNACIÓN.

- Una forma de gobierno descentralizada ofrece una **eficiencia económica más elevada**, a partir de proporcionar un **conjunto diversificado de bienes** y servicios, que **se ajustan mejor a los gustos de los grupos de consumidores**.

- Conduce a **presiones competitivas** entre un número elevado de productores públicos, impulsando la adopción de **técnicas de producción más eficientes**.

- **Mayor grado de identificación con las necesidades básicas locales** y **mejor fiscalización** o control en la ejecución del gasto.

Federalismo fiscal

PRINCIPIOS BÁSICOS. LA TEORÍA NORMATIVA DE ASIGNACIÓN.

- **Vínculo más fuerte** entre las **decisiones de gasto** y el **coste real de los recursos**.
- Si **las comunidades se ven obligadas a financiar su propio gasto**, los ciudadanos residentes **estarán en mejores condiciones de sopesar los beneficios que obtienen, frente a sus costes efectivos**.
- **Bienes públicos locales** -> sus **beneficios** se circunscriben a un **territorio**, y el **gasto** que implica y el ingreso que requiere, tiene incidencia también sólo en esta jurisdicción.
- Los gobiernos locales ofrecen ciertos bienes y servicios que son de interés para los residentes de las respectivas jurisdicciones.
- El federalismo, en términos económicos, es la forma óptima de gobierno (Oates, 1977:32).

Federalismo fiscal

PRINCIPIOS BÁSICOS. LA TEORÍA NORMATIVA DE ASIGNACIÓN.

- Lo **óptimo** es que el sector público tenga niveles **centrales** y **descentralizados**. Las elecciones hechas pueden responder a las demandas de los residentes en las respectivas jurisdicciones.

- ***Modelo de gobierno de correspondencia perfecta***: existe un nivel de gobierno para cada subconjunto de población, sobre el que está definido el consumo de un bien público.

- Se maximiza el bienestar de los ciudadanos, al proporcionar el **nivel de producción** para el cual la **suma de sus tasas marginales de sustitución** se iguala a los **costes marginales**, y su financiación se realiza en el cobro impositivo determinado por el **principio de beneficio**.

Federalismo fiscal

PRINCIPIOS BÁSICOS. LA TEORÍA NORMATIVA DE ASIGNACIÓN.

El Teorema de la Descentralización:

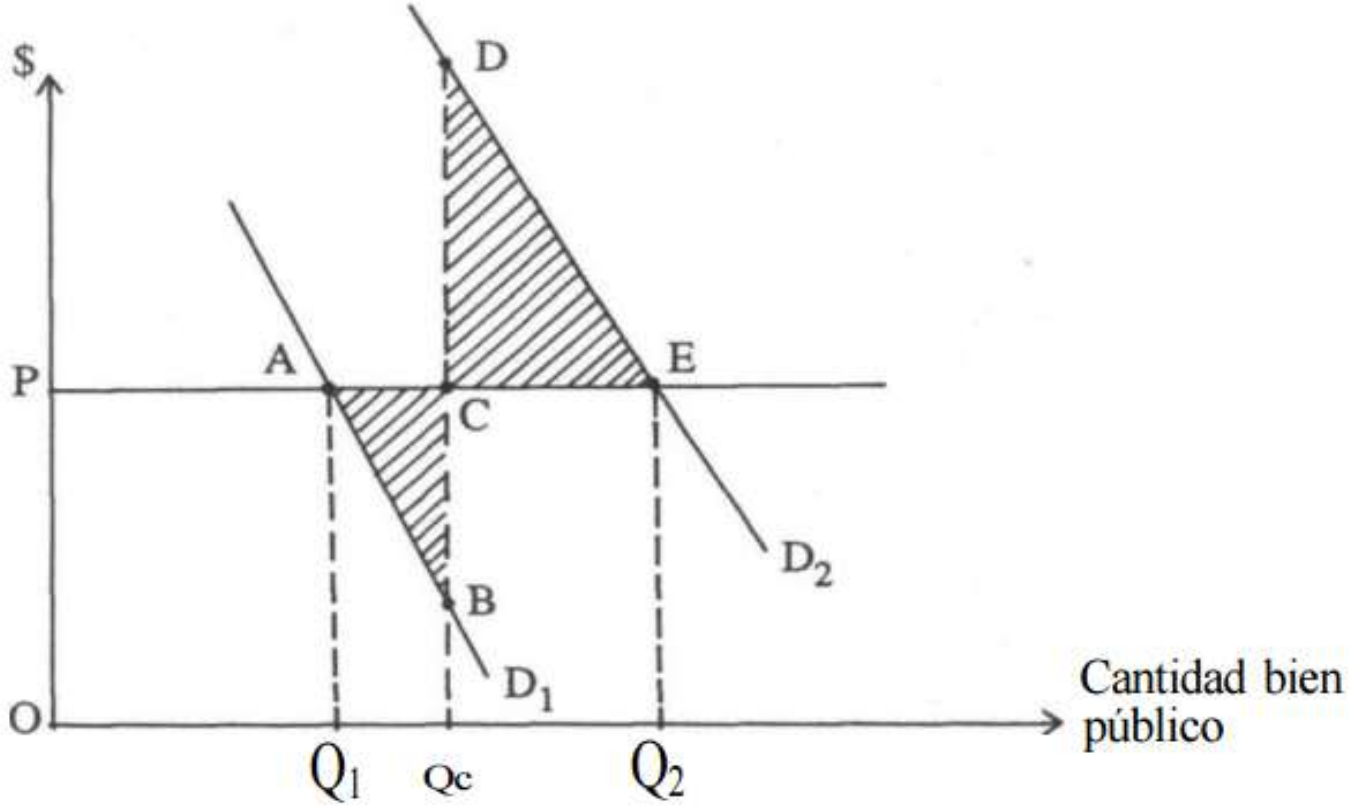
"para un bien público, cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos y cuyos costes de producción para cada nivel de producción, son iguales para el gobierno central y los gobiernos locales, será siempre más eficiente que los gobiernos locales provean los niveles de producción Pareto – eficientes a sus respectivas jurisdicciones, que la provisión por un gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producción para todas las jurisdicciones" (Oates, 1977:59).

El bienestar se maximiza si cada gobierno local provee la producción Pareto – eficiente, a los miembros de su comunidad. Se parte de considerar **demandas diferenciadas** en atención a las **preferencias de los ciudadanos**, cuyo **conocimiento** y posterior satisfacción, será **más viable** si se provee desde el nivel descentralizado.

Federalismo fiscal

PRINCIPIOS BÁSICOS. LA TEORÍA NORMATIVA DE ASIGNACIÓN.

El Teorema de la Descentralización:



Federalismo fiscal

PRINCIPIOS BÁSICOS. LA TEORÍA NORMATIVA DE ASIGNACIÓN.

El Teorema de la Descentralización:

Cuatro supuestos (discutibles):

- Los beneficios del consumo del bien público sólo involucran a los individuos dentro de la jurisdicción en que se provee.

- Se parte del supuesto de que son bienes públicos puros en el sentido de Samuelson (consumo no rival). – Pueden ser locales o no.

- No movilidad de las unidades económicas entre las jurisdicciones (no exista movilidad en respuesta a cambios en los parámetros fiscales). En definitiva, se trata de forma explícita de un mundo de tipo no Tiebout.

- El gobierno central proporciona un nivel homogéneo de producción a todas las jurisdicciones.

Federalismo fiscal

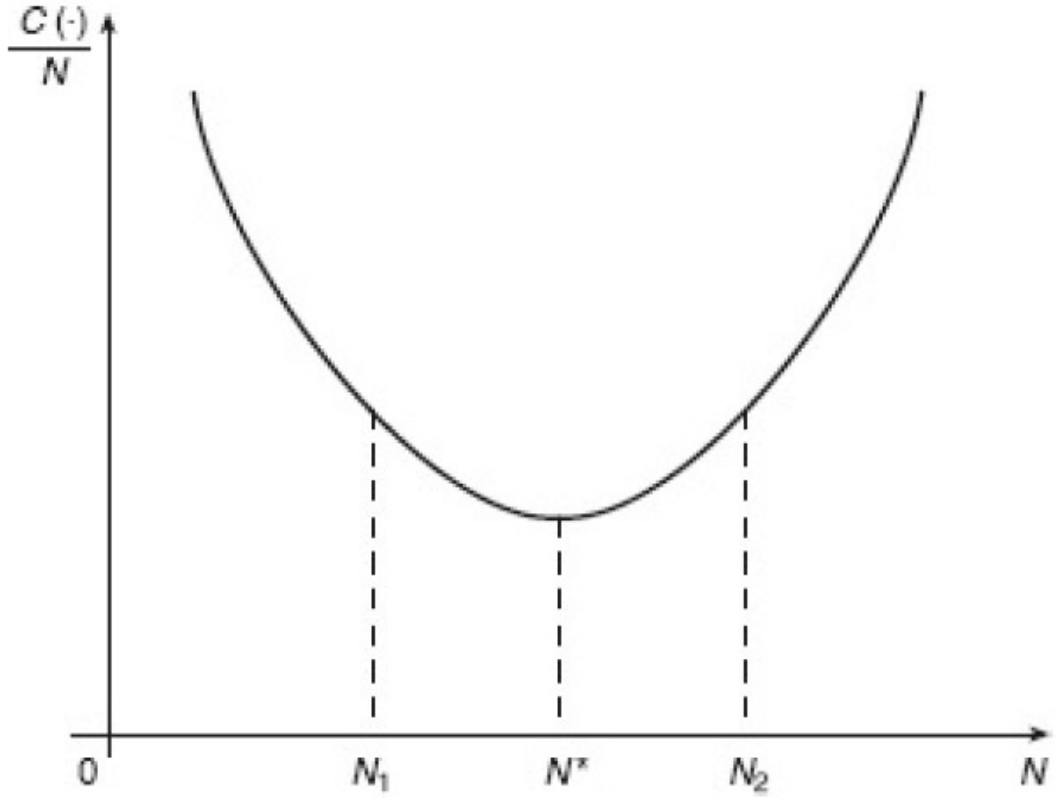
PRINCIPIOS BÁSICOS. LA TEORÍA NORMATIVA DE ASIGNACIÓN.

- Como conclusión general, el mismo Oates (2007) acepta que el teorema de la descentralización incluye **restricciones muy fuertes a la disposición central de bienes públicos**, lo que hace fácil establecer una presunción a favor de la prestación descentralizada de los bienes públicos.

- Sin embargo, el problema de la provisión centralizada o descentralizada **puede ser mucho más complejo cuando la provisión centralizada se caracteriza de manera más compleja y reflexiva**.

Federalismo fiscal

- **Tamaño óptimo de la jurisdicción**



0 – *N** -> rendimientos a escala en la provisión del bien público.

N G* se va congestionando y se hacen necesarios desembolsos crecientes para mantener el nivel de consumo constante. El resultado es un aumento del coste medio de provisión.

Tamaño óptimo

- Minimiza el coste unitario de provisión.
- El ahorro de impuestos de ampliar la jurisdicción en un individuo adicional es igual al coste marginal de proveer el servicio a ese individuo.
- N1 el ahorro fiscal es mayor que el coste marginal de provisión.
- N2 es más caro ampliar la cobertura que la reducción de impuestos.

Federalismo fiscal

- **Tamaño óptimo de la jurisdicción**

Nivel óptimo de provisión de G -> el beneficio marginal que obtiene cada individuo del bien público local se iguale al coste marginal per cápita.

Para que un bien público sea provisto de forma eficiente por un gobierno local deben cumplirse dos condiciones:

1. La jurisdicción debe incluir a todos los individuos afectados por ese gasto público.
2. El tamaño de la jurisdicción debe agotar los posibles rendimientos a escala en la provisión. Es decir, debe permitir proveer el bien al coste medio mínimo.

1 y 2 -> **correspondencia perfecta** (entre los límites jurisdiccionales y los necesarios para provisiones eficientes).

Ideal teórico inviable en la práctica por la multiplicidad de gobiernos locales que exige. Simplemente, los costes de gestión y coordinación a que daría lugar serían muy superiores a las ganancias de eficiencia que generaría.

Trade-off entre las ganancias de eficiencia de crear múltiples niveles de gobierno local y los costes de gestión a que esto da lugar.

Federalismo fiscal

- **Tamaño de la jurisdicción**
  - Ponderar los ahorros de costes crecientes que se obtienen por un consumo colectivo, frente al mayor bienestar que se consigue por niveles de consumo más adecuados en grupos pequeños.
  - La provisión eficiente está relacionada con la selección de la jurisdicción que abastece, que debe ser aquella que se aproxime al **número óptimo de beneficiarios**.
  - Tiebout (1956) considera que las jurisdicciones óptimas se conformarán casi de forma natural, en la medida que los consumidores – votantes se agrupan voluntariamente en función de sus similares preferencias.
  - Buchanan (1965), el tamaño óptimo de la jurisdicción es el que estará demarcado por las asociaciones voluntarias o clubs de manera independiente de los modelos públicos locales.

Federalismo fiscal

- **Externalidades interjurisdiccionales**
  - Se presenta una conducta no cooperativa entre jurisdicciones, cuando poblaciones locales se benefician de la provisión de bienes realizados por otras jurisdicciones.
  - Dicho comportamiento free-rider es más probable a medida que mayor sea el número de jurisdicciones y más pequeñas sean las mismas.
  - Tamaño óptimo de una jurisdicción (ahorro de costes por consumo colectivo y ganancia de bienestar por niveles de provisión más acordes a los gustos particulares en jurisdicciones pequeñas) **+** ganancia agregada del bienestar que se obtiene por una **mayor internalización de los beneficios y los costes**, asociados a la provisión de un bien público.
  - A medida que el **tamaño** de las jurisdicciones **aumente**, se obtiene un **incremento del bienestar por concepto de internalización de efectos externos**.

Federalismo fiscal

Financiación de los gobiernos subcentrales

Impuestos, transferencias y la emisión de deuda

- **FINANCIACIÓN MEDIANTE IMPUESTOS**

- Si los gobiernos locales saben mejor cuánto y en qué gastar, es lógico que puedan determinar libremente el nivel de sus ingresos.

- Si un gobierno no puede decidir cuánto ingresar, tampoco puede decidir cuánto gasta.

- Si los gobiernos subcentrales financian la parte esencial de su gasto mediante transferencias, los ciudadanos no sabrán cuál es realmente el coste de sus gobiernos subcentrales y se producirán tensiones permanentes entre los gobiernos subcentrales y el gobierno central que, en última instancia, pueden conducir a expansiones ineficientes del gasto subcentral

Federalismo fiscal

Financiación de los gobiernos subcentrales

- **FINANCIACIÓN MEDIANTE IMPUESTOS**

Corresponsabilidad fiscal: propiedad de los gobiernos subcentrales -> financian una parte sustantiva de su gasto mediante impuestos pagados por los contribuyentes que residen en su territorio.

Permite ajustar los ingresos de los gobiernos a los niveles de gasto que consideran óptimos.
Limitar expansiones ineficientes del gasto.
Eliminar las tensiones entre el gobierno central y los gobiernos subcentrales.

Federalismo fiscal

Financiación de los gobiernos subcentrales

- **FINANCIACIÓN MEDIANTE IMPUESTOS**

Descentralizar los impuestos.

Carácter	*Capacidad normativa*	*Gestión*
Exclusivo	Sin capacidad	Gobierno central
Compartido	Con capacidad	Gobierno subcentral

Federalismo fiscal

Financiación de los gobiernos subcentrales

- **FINANCIACIÓN MEDIANTE TRANFERENCIAS**

Cantidades de dinero que un gobierno (donante) da a otro (beneficiario) para que éste financie parte de sus gastos. Típicamente los donantes son los gobiernos de nivel superior porque en la práctica acostumbran a tener una capacidad recaudatoria mayor.

Las transferencias pueden ser condicionadas o incondicionadas.

Condicionadas -> El donante especifica el uso que debe dar el beneficiario a los fondos transferidos.

Incondicionadas -> El donante no impone ninguna restricción de uso. El beneficiario puede entonces decidir libremente el destino de los fondos.

Federalismo fiscal

Financiación de los gobiernos subcentrales

- **FINANCIACIÓN MEDIANTE TRANFERENCIAS**

Condicionadas

No compensatorias -> el donante transfiere una cantidad fija para financiar un proyecto concreto independientemente de cuál sea la aportación propia del beneficiario a ese proyecto.

Compensatorias, la aportación del donante es un porcentaje de la aportación del beneficiario.

Federalismo fiscal

Financiación de los gobiernos subcentrales

- **FINANCIACIÓN MEDIANTE TRANFERENCIAS**

No deberían ser un componente muy importante en la financiación de los gobiernos descentralizados, pues ello atentaría contra el principio de suficiencia y contra el concepto de autonomía.

Cuando un gasto público local produce efectos externos positivos entre jurisdicciones, los gobiernos locales infraproveen ese bien público local. En estos casos, una transferencia condicionada, al estimular la provisión del bien, servirá para internalizar el efecto externo.

Federalismo fiscal

Financiación de los gobiernos subcentrales

- **FINANCIACIÓN MEDIANTE TRANFERENCIAS**

  - Condicionadas se deben utilizar para lograr el objetivo de eficiencia
  - Incondicionadas está ligado generalmente al objetivo de equidad interregional.

  - Si cada jurisdicción tuviera que financiar su gasto con recursos propios, las regiones pobres tendrían unos niveles de provisión pública muy bajos y probablemente inaceptables desde el punto de vista de la justicia distributiva.

  - A diferencia de lo que sugiere la teoría, en la práctica las transferencias tanto condicionadas como incondicionadas son un elemento esencial de la financiación de muchos gobiernos descentralizados, especialmente de los gobiernos municipales.

Diego E. Pinilla-Rodríguez

Federalismo fiscal

Financiación de los gobiernos subcentrales

- **FINANCIACIÓN MEDIANTE DEUDA**

La deuda no es sólo un medio de financiación del gasto, sino también un instrumento de política macroeconómica con efectos sobre el tipo de interés, el nivel de la demanda agregada, etc. La emisión indiscriminada de deuda por parte de los gobiernos territoriales (o su retirada del mercado) puede entonces poner en riesgo el diseño de la política de estabilización del gobierno central.

los gobiernos territoriales, a diferencia del gobierno central, no pueden monetizar la deuda. Una política sensata de gestión de la deuda exigiría entonces que las emisiones estuvieran limitadas por las previsiones futuras de ingresos. El problema es que los gobiernos territoriales tienen incentivos para emitir deuda en exceso de lo que aconsejaría esta política sensata.

Se han establecido límites legales al endeudamiento de los gobiernos subcentrales.

Federalismo fiscal

SEGUNDA GENERACIÓN TEÓRICA DEL FEDERALISMO FISCAL. LA TEORÍA POSITIVA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

- El Federalismo fiscal como marco estable de un sistema de mercado.
- Ponderación entre centralización y descentralización.
- Restricciones presupuestarias blandas y los rescates fiscales.

Federalismo fiscal

Federalismo fiscal. Los peligros en su implementación

El problema no debe girar exclusivamente entre los opuestos centralizar – descentralizar.

Se deben considerar los objetivos concretos que se pretenden, sobre que sectores y para cuáles regiones o niveles jurisdiccionales.

En muchos casos el problema no es de asignación de un determinado servicio en un nivel de gobierno específico, sino más bien la forma en que se debe organizar la producción conjunta a través de distintos niveles.

Descentralizar es como aplicar la medicina correcta a la enfermedad pertinente, en el momento oportuno y en la dosis correcta. Una medicina errónea, en la dosis o momento equivocado, puede dañar en lugar de curar.

Diego E. Pinilla-Rodríguez

Economía del Sector Público

TEORÍA DE LA IMPOSICIÓN

Diego E. Pinilla-Rodríguez

Los ingresos públicos

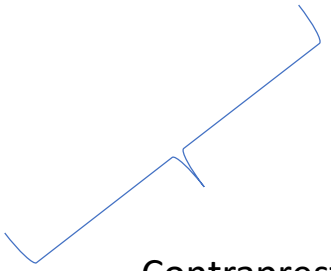
CLASIFICADOR PRESUPUESTARIO DE INGRESOS Y EGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO		
1 INGRESOS CORRIENTES		
	1.1	IMPUESTOS
	1.2	SEGURIDAD SOCIAL
	1.3	TASAS Y CONTRIBUCIONES
	1.4	VENTAS DE BIENES Y SERVICIOS DE ENTIDADES E INGRESOS OPERATIVOS DE EMPRESAS PÚBLICAS
	1.5	RENTAS DE INVERSIONES Y MULTAS
	1.6	TRANSFERENCIAS O DONACIONES CORRIENTES
	1.7	OTROS INGRESOS
2 INGRESOS DE CAPITAL		
	2.1	VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS
	2.2	RECUPERACIÓN DE INVERSIONES Y DE RECURSOS PÚBLICOS
	2.3	TRANSFERENCIAS O DONACIONES DE CAPITAL E INVERSIÓN
3 INGRESOS DE FINANCIAMIENTO		
Constituyen fuentes adicionales de recursos obtenidos por el Estado, a través de la captación del ahorro interno o externo para financiar prioritariamente proyectos de inversión. Están conformados por los ingresos provenientes de la colocación de títulos valores, contratación de deuda pública externa e interna y saldos de ejercicios anteriores. El devengo de los ingresos de financiamiento produce contablemente modificaciones directas en la estructura patrimonial del Estado, que se evidencian en el aumento de sus obligaciones internas y externas.		
	3.1	OTROS PASIVOS EXTERNOS
	3.2	FINANCIAMIENTO PÚBLICO
	3.3	SALDOS DISPONIBLES
	3.4	CUENTAS PENDIENTES POR COBRAR
	3.5	VENTAS ANTICIPADAS DE PETRÓLEO, DERIVADOS Y POR CONVENIOS CON ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

Tributos

- Todo ingreso de derecho público a cuyo pago viene obligado el contribuyente por disponerlo la Ley.

  - Impuestos -> Criterios normativos.

  - Tasas y precios públicos (nunca superan el coste del servicio).
  - Contribuciones especiales (plusvalías).



Contraprestación

Los impuestos

- Cantidades que el Sector Público detrae del sector privado, sin contrapartida directa alguna, para contribuir a la financiación general de la actividad pública.

- Participación relativa de cada impuesto, como la cuantía de recaudación, responde a la voluntad soberana de cada sociedad -> política.

- *¿Cuál será la cesta impositiva y la presión fiscal más apropiada para los fines que se consideran relevantes (crecimiento económico, equidad, administración de lo público, etc.)?*

Los impuestos

- Características:
  - *Coercitividad*: Los recursos son exigidos independientemente de la voluntad de los contribuyentes.
  - *No contraprestación*: No tienen contrapartida – no se originan por el pago de un servicio concreto.
  - *Generalidad*:
    - Quien más recursos aporta no tiene, por este hecho, más derechos sobre los servicios a que se destinan los recursos.
    - No finalistas -> Unidad de caja.

Los impuestos

- Finalidades:
  - *Recaudatorias*: Obtener los recursos que serán destinados a prestar los servicios públicos necesarios.
  - *Intervención en los mercados*: Alterar el precio de los bienes y servicios que se provee privadamente, y para alterar el precio de los factores de producción – Se altera el nivel y la estructura de la producción eficiente de los mercados en función de un objetivo normativo.

Perspectiva histórica

- El pensamiento **tributario** ha puesto su atención sobre dos importantes temas:
  - La equidad
  - La eficiencia.
- La discusión del criterio de equidad ha seguido dos direcciones históricas:
  - Principio del beneficio.
  - Principio de capacidad de pago.

Perspectiva histórica

Los criterios para una <**buena imposición**> se desarrollan con **independencia** de los gastos.

Criterios para una <buena imposición> (**Smith**):

- **Certidumbre**: El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser fijo y no arbitrario.
- **Comodidad en el pago**: Todo impuesto debe recaudarse en la época y en la forma en la que es más probable que convenga su pago al contribuyente.
- **Economía recaudadora**: Todo impuesto debe planearse de modo que la diferencia entre lo que se recauda y lo que ingresa en el tesoro público del Estado sea lo más pequeña posible.
- **Equidad**: La imposición deberían corresponder con los beneficios recibidos y también reflejar la capacidad de pago.

Perspectiva histórica

Smith

El **principio de capacidad de pago** se concentra en el lado de los ingresos atendiendo a la distribución de la carga tributaria.

Montesquieu, Say, Bodin, fueron partidarios de la progresión.

Perspectiva histórica

Mill

- La igualdad debe prevalecer en materia de impuestos porque así debe actuar el Gobierno en todas las cosas.
- La **justicia en la tributación** no es un tema presupuestal sino una cuestión de **justicia social**.
- La igualdad en la tributación significa igualdad en el **sacrificio**.
- Mill aparece, así, como un defensor del **principio de capacidad de pago** y como un crítico del principio del beneficio.
- La **tributación** fue mirada como la **imposición de un sacrificio** y el problema era cómo **distribuir este sacrificio** de una manera equitativa.
- La justicia requiere que la gente en **igual posición** este tributando igual, así como padeciendo un **sacrificio igual**.

Perspectiva histórica de la ESP

Edgeworth y Pigou

Diversos tipos de sacrificios:

Sacrificio absoluto igual: Rico y pobre pierden la **misma cantidad de utilidad** de forma que sus aportaciones conjuntas (que han de ser desiguales en términos monetarios) sean iguales al rendimiento exigido. Un impuesto es equitativo verticalmente si la pérdida de bienestar que genera (en términos absolutos) es igual para todos los contribuyentes

Sacrificio proporcional igual: El rico no sólo paga más dinero en impuestos, sino que pierde una mayor cantidad absoluta de utilidad: cada uno de **los dos entrega la misma proporción de su utilidad**.

Perspectiva histórica

Edgeworth y Pigou

Diversos tipos de sacrificios:

Sacrifico marginal igual El rico no sólo debe pagar una cantidad mayor de impuestos, sino que debe sacrificar una mayor proporción de su utilidad. Cada uno debe pagar impuestos, de forma que **la última unidad de impuesto pagada por cada individuo le cause la misma pérdida de utilidad que a los demás**. O dicho de otra manera, **la utilidad marginal de la renta post-impuesto debe ser la misma para todos los individuos.**

Edgeworth y Pigou optaron por la regla del sacrificio marginal igual, dada la premisa utilitaria que el menor sacrificio total (o un máximo nivel de bienestar permanente) sería la meta de la conducta racional.

Perspectiva histórica de la ESP

Edgeworth y Pigou

La progresividad se ha basado en los siguientes supuestos:

1) La utilidad es comparable entre individuos y susceptible de medirse en términos cardinales;
2) Existe una tabla conocida de la utilidad marginal de la renta;
3) Esta tabla muestra que la utilidad marginal disminuye con la renta.
4) Es idéntica para todos.

La ruptura fundamental con 1) no se produce sino hasta los años 1930. En este momento, se rechazó la posibilidad de llevar a cabo comparaciones interpersonales de utilidad y la economía del bienestar moderno fue reafirmada en términos de optimalidad de Pareto.

Perspectiva histórica de la ESP

El índice de igualdad.

¿Cómo medir la capacidad de la que pueden disponer los contribuyentes?

- La respuesta depende del grado de desarrollo de las instituciones.
- **Antes**: formas específicas de propiedad: número de ventanas en las casas, de carruajes, de ganado.
- **Posteriormente:** perspectiva más amplia de la propiedad, cómo renta de la propiedad. Flujos antes que de Stocks.
- Consecuencia de la evolución del capitalismo industrial, financiero y comercial y de la economía monetaria.

Perspectiva histórica de la ESP

El índice de igualdad.

Diego E. Pinilla-Rodríguez

Los impuestos

- **Principios de la tributación**
  - –Eficiencia (No distorsión y si es posible aumentar la eficiencia).
  - –Sencillez administrativa (bajos costes).
  - –Flexibilidad (adaptación a las circunstancias).
  - –Responsabilidad política (transparencia).
  - –Justicia (igual a los iguales).

Los impuestos

- **Principios de la tributación**

  – *Eficiencia.*

    – Influencia en la conducta.

    – Efectos financieros.

    – Efectos organizativos.

    – Influencia en el equilibrio general.

    – Efectos del anuncio y capitación.

Los impuestos

- **Eficiencia económica**
  - Impuestos **distorsionadores** y **no distorsionadores**.
    - Que el sistema tributario no produzca efectos distorsionadores -> **no se pretende decir que el individuo no reaccione en absoluto**.
    - Un impuesto es no distorsionador **si y sólo si** el individuo **no puede hacer nada para alterar sus obligaciones fiscales**.
    - Los economistas llaman a los impuestos de este tipo **impuestos de cuantía fija**.
    - Existen distorsiones cuando **el individuo intenta alterar sus obligaciones fiscales**.
    - **Casi todos los impuestos** que existen son distorsionadores en este sentido.

Los impuestos

- **Eficiencia económica**

  - Un **impuesto de capitación** es un impuesto de **cuantía fija.** Un impuesto que depende de características que **no pueden alterarse** (edad, sexo) también lo es.

  - Dado que los individuos y las empresas no pueden evitar los impuestos de cuantía fija, **estos no alteran la conducta o la reasignación de los recursos.** Lo único que ocurre es un **efecto-renta.**

    - **Todo impuesto sobre las mercancías es distorsionador**: una persona puede alterar sus obligaciones fiscales comprando simplemente una cantidad menor de la mercancía gravada.

    - **Todo impuesto sobre la renta es distorsionador**: un individuo puede reducir sus obligaciones fiscales trabajando menos o ahorrando menos.

Los impuestos

- **Eficiencia económica**
  - –Impuestos correctores:
    - En presencia de fallos en el mercado, la asignación de los recursos no será, en general, eficiente.
    - Los impuestos pueden utilizarse a veces de una manera positiva, para corregir algún fallo del mercado.
    - Los impuestos correctores recaudan ingresos y mejoran al mismo tiempo la eficiencia de la asignación de los recursos.

Los impuestos

- **Sencillez administrativa**

  –Costes administrativos.

  - La administración del sistema fiscal tiene elevados costes. Tiene costes **directos** -los costes de gestionar la oficina de recaudación de impuestos- e **indirectos**, que deben ser pagados por los contribuyentes.

  - Indirectos: los costes del tiempo que se tarda en cumplimentar los impresos, los costes de archivar la información pertinente y los costes de los servicios de los asesores fiscales y de los contables.

Los impuestos

- **Sencillez administrativa**
  - Costes administrativos.
    - Los costes administrativos de gestionar un sistema fiscal dependen de una serie de factores:
      - Información que se archivaría si no hubiera que pagar impuestos.
      - Complejidad del sistema tributario.
      - Gravar algunas categorías de renta puede ser más caro que gravar otras.

Los impuestos

- Flexibilidad
  - Los cambios de las circunstancias exigen modificar los **tipos impositivos**.
    - Automáticamente.
    - Ajustes **fáciles** en el caso de algunas estructuras impositivas.
    - Otros requieren un amplio **debate político**.

Los impuestos

- Flexibilidad
  - **Estabilización automática**:
    - Recesión -> disminuye la renta -> baja el tipo impositivo medio -> aumenta la renta disponible -> se "suaviza" la recesión -> aumenta el tipo impositivo medio.
  - **Dificultades políticas para ajustar los tipos**.
    - Cualquier intento de modificar el tipo impositivo suele suscitar un intenso debate político.
    - ¿Qué tipos deben ajustarse? ¿Todos proporcionalmente? ¿Debemos fijarnos en el tipo impositivo medio o en el tipo marginal?
  - **Velocidad de los ajustes**.
    - Carácter temporal: la velocidad con que pueden llevarse a la práctica los cambios de la legislación fiscal (una vez aprobada) y los retardos en la recaudación de los impuestos. Si las fluctuaciones de la economía son rápidas, los retardos pueden reducir la eficacia, por ejemplo, del impuesto sobre la renta, como instrumento para estabilizar la economía.

Los impuestos

- **Responsabilidad política**

  – No aprovecharse de los ciudadanos desinformados. Se deben establecer impuestos que se sepa claramente **quien los paga** (impuestos transparentes).

  – ¿Quién se beneficia y quién paga? ¿Cuánto cuesta el Estado?

  – Jean-Baptiste Colbert: "*el arte de la tributación consiste en desplumar al ganso de tal manera que se le pueda quitar el mayor número de plumas con la menor cantidad posible de ruido*"

  – Los impuestos varían como consecuencia de la legislación y en la que el Gobierno debe recurrir repetidamente a los ciudadanos para que valoren si está gastando demasiado o excesivamente poco.

  – Cuando los tipos impositivos son muy progresivos (suben cuando aumenta la renta), los ingresos fiscales del Estado aumentan en términos reales en las épocas inflacionistas. Pero **son impuestos que nunca se legislaron directamente**.

Los impuestos

- **Justicia**
  - La mayoría de las críticas a los sistemas fiscales comienzan por su falta de equidad. ¿qué es o no equitativo?
  - Existen dos conceptos distintos de equidad: **equidad horizontal** y **equidad vertical**.
    - La equidad horizontal. Se dice que un sistema tributario es equitativo horizontalmente si **los individuos que son iguales en todos los aspectos relevantes reciben el mismo trato**.
  - ¿Qué significa que dos personas sean idénticas? ¿qué significa que dos personas reciban el mismo trato?
  - ¿Cuáles son, por tanto, las **distinciones aceptables**?
  - Desgraciadamente, el principio de la equidad horizontal no nos sirve de mucho para responder a esta pregunta.

Los impuestos

- **Justicia**
  - **La equidad vertical**.
    - Algunos se encuentran en mejores condiciones que otros para pagar impuestos y que deben pagarlos.
    - Esto plantea tres problemas:
      - 1. Determinar **quién debe pagar** en principio un tipo más alto.
      - 2. Poner en práctica este principio, es decir, **elaborar unas normas fiscales** que correspondan a este principio.
      - 3. Decidir **cuanto más debe pagar** en relación con los demás.

Los impuestos

- **Tipos de impuestos**
  - Directos
    - ***Gravan directamente la riqueza o la obtención de renta:***
      - Renta
      - (fiscal) – rendimientos del W, K, actividades económicas y beneficios en la enajenación de activos:
        - IRPF, Impuesto de sociedades, Impuesto de sucesiones y donaciones.
      - Riqueza:
        - Impuesto al Patrimonio.
        - Impuesto a bienes inmuebles.
        - Impuesto a vehículos.

Los impuestos

- **La renta como criterio para establecer los impuestos**.
  - Criterio más utilizado.
  - Se considera un buen **indicador** de la **capacidad de pago.**
  - Los que tienen una **renta más alta** tienen **más capacidad para pagar** y, por lo tanto, **deben pagar más impuestos.**
  - ¿**Cuánto más**? Difícil pregunta.
  - Está muy extendida la idea de que los que tienen una renta más alta no solo deben pagar más impuestos, sino que deben **pagar una parte mayor de su renta en impuestos**, es decir, los impuestos deben ser **progresivos**.

Los impuestos

- **La renta como criterio para establecer los impuestos**.

  – Los ricos pueden pagar una parte menor de su renta en impuestos -los impuestos pueden ser regresivos- pero, aun así, pagar más en términos absolutos.

  – Puede introducirse un elevado grado de progresividad y evitarse las distorsiones relacionadas con la existencia de un elevado número de impuestos sobre diferentes mercancías.

  – Actualmente se ha ido convirtiendo en una fuente de ingresos **menos importante**. Ha sido sustituido por -o complementado con- el **impuesto sobre el valor añadido**, que solo grava el consumo, no el ahorro o la inversión, y que normalmente no es progresivo.

Los impuestos

Indirectos

- Gravan *indirectamente* la capacidad de renta o a la riqueza a través de su uso o movimiento.
- IVA, Impuestos especiales, protocolización de acuerdos o contratos, operaciones societarias o mercantiles, etc.)
- Sobre la importación.

Los impuestos

El consumo como criterio para determinar los impuestos

- La renta corresponde a la contribución del individuo a la sociedad, al valor de su producción económica.

- ¿No es más justo gravar a los individuos según lo que obtengan y no según lo que aporten, es decir, en función del consumo y no de la renta?

- La diferencia entre la renta y el consumo es el ahorro, Es decir, la renta (Y) o se consume (C) 0 se ahorra (S);

- C + S = Y
- C = Y - S.

Los impuestos

- **El consumo como criterio para determinar los impuestos**
  - Por lo tanto, una importante cuestión es saber si **el ahorro debe eximirse del pago de impuestos** ¿Deben eximirse los ingresos generados por el ahorro?
  - Existencia de opiniones contrapuestas sobre lo que se considera equitativo.

Los impuestos

- **Críticas a la renta como criterio para establecer los impuestos**

  – Ni la renta –obtenida a lo largo de toda la vida o anual- ni el consumo constituyen una base tributaria justa.

  – No son las oportunidades, sino **en qué medida el individuo ha sabido aprovechar las oportunidades que ha puesto a su alcance la sociedad**, en suma, que el criterio adecuado para fijar los impuestos es la renta real.

  – Pero el criterio relevante no es la renta real, sino la **capacidad de percibir ingresos**.

  – El problema estriba en que el Estado no tiene forma de **averiguar exactamente el conjunto de oportunidades del individuo**.

Los impuestos

- **Críticas a la renta como criterio para establecer los impuestos**

  – Los **salarios** pueden constituir un indicador mejor que la renta, pero incluso los salarios **dependen de las decisiones de los individuos** (por ejemplo, de cuanto trabajar o de si aceptar o no un trabajo peligroso).

  – Por otra parte, **los salarios de muchos puestos de trabajo son difíciles de medir e incluso más difíciles de verificar**. Podemos saber cuánta renta percibe una persona, pero a menudo es difícil saber cuántas horas ha trabajado, sobre todo cuando no hay que fichar.

En la práctica, pues, los Gobiernos utilizan la renta o el consumo como base tributaria, aun cuando sean indicadores defectuosos de la capacidad de pago o del bienestar de los individuos.

Los impuestos

- **El enfoque de las prestaciones sociales.**
  - Gravar en función del grado de beneficio del sistema económico.
  - Principios análogos a los que se utilizan para cobrar los servicios privados. “Precio" de los servicios públicos prestados.
  - Imposible identificar la magnitud de los beneficios. Todos nos beneficiamos de los gastos de defensa, pero ¿**cómo distribuir los beneficios relativos entre los diferentes individuos**?
  - En muchas categorías de gasto, es casi imposible valorar los beneficios.

Los impuestos

- **El enfoque de las prestaciones sociales**

  – Pueden ser impuestos **distorsionadores**. El establecimiento de un impuesto en función del uso de un servicio público (como una autopista) puede reducir su uso y provocar una asignación ineficiente .

  – Es difícil un equilibrio entre la **equidad** y la **eficiencia** cuando se relaciona la cantidad de un impuesto con las prestaciones recibidas (en los casos en que sea posible hacerlo).

Modelo general para elegir entre los sistemas tributarios

- Equidad y eficiencia pueden integrarse en un modelo general, que es *esencialmente una aplicación de la teoría económica del bienestar*.

- Primero examinamos la eficiencia (sentido de Pareto).

- Elegimos entre las estructuras tributarias posibles que son eficientes en el sentido de Pareto utilizando una función social de bienestar, que **resume la actitud de la sociedad hacia el bienestar de los diferentes individuos**.

Modelo general para elegir entre los sistemas tributarios

- Se separan las cuestiones de eficiencia de los juicios de valor. Si pudiéramos encontrar un sistema fiscal que mejorara el bienestar de todos (o de alguno sin empeorar el de ninguno), debería adoptarse.

- Varios sistemas fiscales - ninguno mejor que los demás.

- La respuesta depende de **juicios de valor**, sobre los que puede haber discrepancias.

- Los economistas han utilizado dos funciones sociales de bienestar especiales:

  - La **utilitarista** (el bienestar social es igual a la suma de las utilidades de todos los individuos).

  - **Rawlsiana** (el bienestar social es igual a la utilidad del individuo que se encuentra en la peor situación).

Modelo general para elegir entre los sistemas tributarios

- **El utilitarismo**

  – Los impuestos deben ser tales que la **utilidad marginal de la renta** -la perdida de utilidad que experimenta un individuo cuando se le quita un dólar adicional- **debe ser la misma para todas las personas**.

  – Dado que **quitando un dólar a un rico es menor la perdida de bienestar que experimenta que quitándoselo a un pobre**, el utilitarismo parecía constituir un argumento en favor de los impuestos progresivos.

  – La renta de las personas depende de su **trabajo** (esfuerzo) y que la subida de los impuestos de los que perciben mayores ingresos puede **provocar una reducción de su trabajo** (esfuerzo).

  – Es posible que la subida del tipo impositivo reduzca de hecho los ingresos fiscales o que la perdida marginal que experimenten los contribuyentes sea muy grande.

Modelo general para elegir entre los sistemas tributarios

- **El utilitarismo**
  - Se suponía que el establecimiento de un impuesto no afectaba a la renta. Hoy se admite generalmente que puede afectarla.
  - El utilitarismo requiere que comparemos **la perdida de utilidad provocada por un aumento de los impuestos con el incremento de los ingresos**.

    Variación de la utilidad / Variación de los ingresos
  - ¿Es el mismo para todos los individuos?. Si un grupo tiene una oferta de trabajo muy elástica (es decir, conforme aumenta el tipo impositivo, disminuye extraordinariamente su oferta de trabajo), el aumento del tipo del impuesto sobre la renta genera relativamente pocos ingresos, por lo que sobre estos individuos no debería recaer un tipo impositivo elevado.

Modelo general para elegir entre los sistemas tributarios

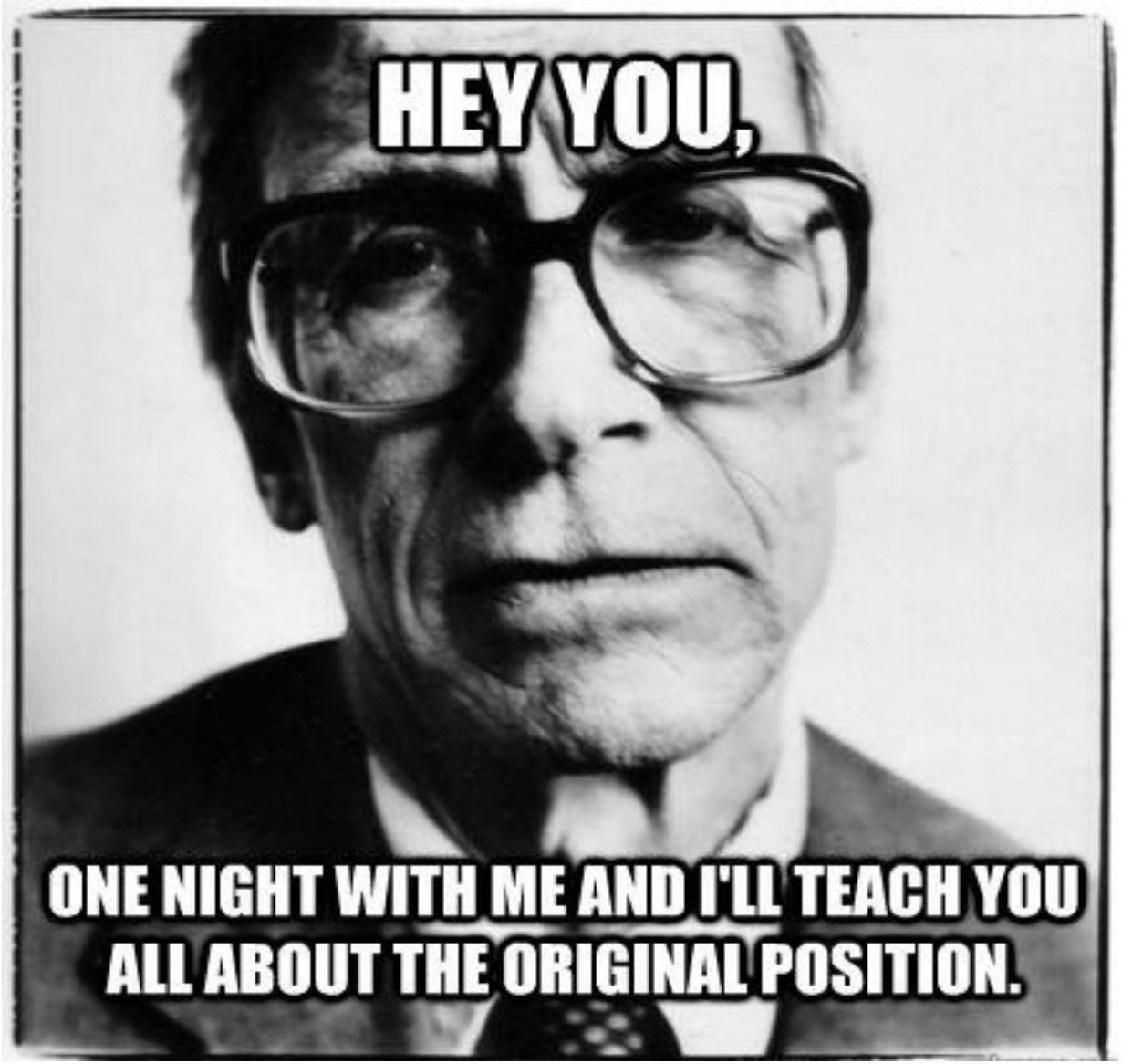
- **La función social de bienestar rawlsiana**

  – El enfoque utilitarista no es suficientemente igualitarista, que no presta suficiente atención a la desigualdad.

  – Rawls: la sociedad sólo debe preocuparse del bienestar del **individuo que se encuentra en peor situación**, por lo que debe diseñar un sistema tributario.

  – Consecuencia sencilla y directa en términos de política impositiva: **hay que elevar los tipos impositivos de todos los individuos** (menos del que se encuentra en peor situación) hasta el punto en que se maximicen los ingresos fiscales recaudados.

  – Eso no implica necesariamente que deba gravarse el 80 o 90% de la renta de las personas muy ricas y ni siquiera que los tipos impositivos marginales siempre deban aumentar con la renta.



Diego E. Pinilla-Rodríguez

Modelo general para elegir entre los sistemas tributarios

Que pueden aportar los economistas a las discusiones sobre la justicia del sistema tributario

- Describir todas las consecuencias de cualquier impuesto, y estas raras veces son descritas por la mera cantidad de impuestos que paga directamente cada persona.

- Describir cómo afectan los diferentes sistemas tributarios a los distintos grupos de la población.

- En todo sistema tributario hay ciertos grupos que parece que pagan menos de lo que es justo, cualquiera que sea el concepto de justicia que se utilice. En ese caso, tenemos que preguntarnos **por que reciben un trato diferente**.

Modelo general para elegir entre los sistemas tributarios

Que pueden aportar los economistas a las discusiones sobre la justicia del sistema tributario

- Muchas de las aparentes injusticias son meras consecuencias de las dificultades inherentes a la **traducción de lo que parecen conceptos bien definidos al lenguaje preciso que requiere cualquier ley tributaria.**

- Podemos intentar distinguir los casos en los que el **término "justicia" se utiliza simplemente para encubrir los intereses de un grupo determinado** y los casos en los que existe una postura ética o filosófica razonable en el fondo de las demandas de los individuos.

LA INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS

Traslación e incidencia

Hay Diferencia entre el punto en el que se fijan los impuestos (su incidencia jurídica) y el punto final en el que las cargas impositivas recaen (traslación).

- **La incidencia:** la carga del impuesto recae sobre una persona, el último consumidor de las mercancías o de los servicios, que ya no encuentra ninguna otra persona a quien trasladar la carga del tributo.

LA INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS

- La realidad económica no siempre sigue a las leyes aprobadas por los Parlamentos.
- Se distingue entre **los que soportan la carga de un impuesto** y aquellos sobre los que **se establece o se recauda**.
- La **carga fiscal** es el verdadero peso económico de un impuesto.
- Es **la diferencia entre la renta real de una persona antes y después de que se establezca el impuesto**, teniendo en cuenta la totalidad de los ajustes de salarios y precios.
- Los economistas utilizan un término más neutral para describir los efectos de los impuestos: se preguntan **cuál es la incidencia del impuesto**, quien lo paga realmente, en el sentido de que **su renta real disminuye**.
- La **verdadera incidencia** de un impuesto puede ser **muy distinta de la pretendida**.

Diego E. Pinilla-Rodríguez

LA INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS

- Ejemplo: Impuestos sobre las empresas:
  - Los **salarios** podrían **disminuir** o los **precios podrían subir**.
  - Si disminuyen los salarios, decimos que el impuesto se ha **trasladado hacia atrás** (a un factor de producción, que es el trabajo).
  - Si los salarios disminuyen **en la cuantía del impuesto**, decimos que este **se ha trasladado totalmente hacia atrás**; si disminuyen en una **cuantía inferior**, decimos que se ha **trasladado parcialmente hacia atrás.**
  - Si los **precios suben**, decimos que **el impuesto se ha trasladado hacia adelante** (a los consumidores).

LA INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS

- Hemos visto que uno de los principios de un sistema tributario deseable es que sea justa. Pero **la justicia depende no de sobre quien se establezca el impuesto** sino de **quien lo paga en realidad, es decir, de la incidencia del impuesto**.

- Es **la economía** y no el Parlamento la que a menudo determina **quien soporta en realidad la carga de un impuesto**.

LA INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS

- El diseñar un impuesto a menudo puede influir en el resultado: dos impuestos establecidos ambos sobre sociedades, pero **diseñados de forma distinta, pueden tener unas consecuencias muy diferentes**.

- De la misma forma que **dos impuestos que parecen similares**, en el sentido de que ambos se establecen, por ejemplo, sobre las sociedades, **pueden producir unos efectos muy distintos**, dos impuestos que **parecen diferentes**, en el sentido de que se establecen de forma muy distinta, **pueden producir unos efectos idénticos**.

- Se dice que esos **impuestos son equivalentes**.

LA INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS

- Transparencia: dos consecuencias:
  - Es preferible establecer impuestos cuya **incidencia sea clara**.
  - Como la mayoría de las personas no comprende el análisis de la incidencia, **es preferible establecer impuestos cuya incidencia aparente corresponda a su verdadera incidencia**.
  - La incidencia de un impuesto depende de algunos factores, de los cuales el más importante es el **grado de competitividad de la economía**; y si la economía es competitiva, **depende de la forma de las curvas de demanda y de oferta**.